Tweede Kamer der Staten-Generaal

2

Vergaderjaar 2015–2016

34 340 Instellen van een commissie van onderzoek

Nr. 2 **BRIEF VAN DE COMMISSIE VAN ONDERZOEK**

Aan de Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal

Den Haag, 20 januari 2016

De commissie van onderzoek biedt u hierbij het verslag aan van het onderzoek dat zij op grond van de haar op 17 november 2015 door de Tweede Kamer gegeven opdracht (Kamerstuk 34 340, nr. 1) heeft uitgevoerd.

De voorzitter van de commissie,
Schouten

De griffier van de commissie,
Berck

kst-34340-2
ISSN 0921 - 7371
's-Gravenhage 2016

VERSLAG

Commissie van onderzoek

Inhoudsopgave

Samenvatting

Geen genoegzame gronden voor vervolging

De commissie van onderzoek heeft geen feiten of omstandigheden aangetroffen die leiden tot een redelijk vermoeden van schuld van één of meer personen aan het opzettelijk schenden van de geheimhouding van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD). Om die reden stelt de commissie aan de Tweede Kamer voor vast te stellen dat genoegzame gronden voor vervolging ontbreken.

Uitvoerig onderzoek

De commissie van onderzoek heeft in opdracht van de Tweede Kamer uitvoerig onderzoek gedaan naar mogelijk lekken van informatie uit de CIVD. Daarvan is door de CIVD in maart 2014 aangifte gedaan omdat op en na 18 februari 2014 informatie in de media is verschenen waarvan duidelijk is dat die onder de geheimhoudingsplicht valt. De rijksrecherche startte een onderzoek dat zich vooral richtte op één krantenartikel en de telefonische contacten tussen leden van de CIVD (fractievoorzitters) en de betreffende journalist. Het openbaar ministerie (OM) droeg in november 2015 de zaak over aan de Tweede Kamer, zonder dat sprake was van een verdachte. Het OM achtte zich niet langer bevoegd, omdat hier mogelijk sprake was van een ambtsmisdrijf waarvoor een bijzondere wettelijke procedure geldt.

De Tweede Kamer stelde, conform de Wet ministeriële verantwoordelijkheid uit 1855, een commissie van onderzoek in die binnen drie maanden de feiten moest onderzoeken. De commissie voerde haar werkzaamheden uit in een strafrechtelijk kader. Feitelijk was sprake van een opsporingsonderzoek, waarbij ook gebruik gemaakt is van het dossier van het OM. De commissie heeft gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om afschriften van documenten en schriftelijke inlichtingen te vorderen, bij onder meer het Presidium, de CIVD en verschillende ministeries. Daarnaast analyseerde zij de mediaberichtgeving over de CIVD en bevroeg de commissie de minister van BZK en alle fractievoorzitters die in de periode december 2013 – maart 2014 lid waren van de CIVD. Deze gesprekken leverden geen bekentenissen of belastende getuigenverklaringen op. In totaal voerde de commissie met 19 personen besloten voorgesprekken.

Moeilijke opdracht

Het gehele onderzoek naar schending van de geheimhouding is om een aantal redenen bemoeilijkt. Het OM was niet bevoegd het in gang gezette onderzoek af te maken. Na de aangifte duurde het 20 maanden voor de zaak aan de Tweede Kamer werd overgedragen. De commissie had kort de tijd (minder dan drie maanden) voor vervolgonderzoek, had geen adequate opsporingsbevoegdheden en had te maken met onduidelijke, gedateerde en tegenstrijdige wetgeving.

De bevoegdheden van de commissie zijn gebaseerd op de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe) en daarmee bedoeld voor publieke waarheidsvinding, maar niet voor opsporingsonderzoek. Een verhoor onder ede is een niet bruikbaar instrument voor de commissie omdat alles wat daarin wordt verklaard niet gebruikt mag worden in een eventuele strafzaak. Van het besloten voorgesprek, een ander instrument uit de Wpe,

is het verslag vertrouwelijk en moet de commissie geheimhouding bewaren.
In deze casus is gebleken dat de wettelijke procedure voor vervolging van politieke ambtsdragers ‘in de praktijk onbegaanbaar’ is; een ‘mission impossible’. Deze kwalificaties staan ook letterlijk in een notitie die geagendeerd was in de CIVD en in het rapport ‘Publiek Geheim’ dat in 2010 in opdracht van de Tweede Kamer is opgesteld bij een ander lekincident. De niet uitgevoerde aanbeveling uit dit rapport, te weten ‘*Streven naar een modernisering van de wetgeving op grond waarvan ministers, staatssecretarissen en Kamerleden voor ambtsdelicten kunnen worden vervolgd*’, heeft aan actualiteitswaarde niets verloren. De commissie betreurt het dat het niet mogelijk is gebleken om de waarheid achter de schending van de geheimhouding van de CIVD te achterhalen.

1 Commissie van onderzoek

1.1 Aanleiding onderzoek en opdracht commissie

Onderzoek openbaar ministerie
Op 11 november 2015 publiceert het openbaar ministerie (OM) een nieuwsbericht waarin wordt meegedeeld dat het OM de behandeling van de aangifte met betrekking tot het lekken uit een besloten vergadering van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) gaat overdragen aan het Presidium van de Tweede Kamer.[1]
De volgende ochtend stuurt het College van procureurs-generaal een brief aan de Voorzitter van de Tweede Kamer. In de brief wordt bevestigd dat het OM zich niet langer bevoegd acht om strafrechtelijk onderzoek te verrichten en dat de vraag of nader onderzoek geïndiceerd is bij de Tweede Kamer behoort te liggen.

Besluitvorming in Tweede Kamer
Het Presidium komt donderdagochtend 12 november 2015 bijeen om zich te beraden over de situatie en over de stappen die moeten worden gezet. Besloten wordt aan de Kamer voor te stellen om op grond van artikel 9 van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (Wmv) een commissie van onderzoek in te stellen. Diezelfde dag stuurt het Presidium een brief over de kwestie aan de leden van de Tweede Kamer (zie ook bijlage 1).[2]

Opdracht aan commissie
In de brief van het Presidium staat over de opdracht aan de commissie van onderzoek het volgende (de in onderstaand citaat genoemde artikelen verwijzen naar de Wmv):

> «De in te stellen Commissie van onderzoek heeft tot taak te onderzoeken of er «genoegzame gronden voor vervolging» bestaan (artikel 18, lid 2). Daartoe is de Commissie belast met het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen, die tot opheldering van de feiten kunnen leiden die in de aanklacht zijn vermeld (artikel 11). De bevoegdheden uit de Wet op de parlementaire enquête zijn op de Commissie van toepassing (artikel 11, lid 2). De Commissie brengt van haar bevindingen verslag uit aan de Kamer die daarover beraadslaagt en op grond daarvan moet beslissen of ze de procureur-generaal bij de Hoge Raad opdracht verleent om tot vervolging over te gaan (artikel 13).»

Op dinsdag 17 november 2015 stemt de Tweede Kamer over de brief van het Presidium. De Kamer besluit conform het Presidiumvoorstel en er wordt een commissie van onderzoek ingesteld. Tijdens de regeling van werkzaamheden van die dag worden de commissieleden benoemd. De volgende dag, woensdag 18 november 2015, vindt de constituerende vergadering van de commissie plaats.

1.2 Samenstelling commissie, staf en klankbordgroep

Samenstelling van de commissie
Tijdens de constituerende vergadering op 18 november 2015 kiest de commissie mevrouw Schouten (ChristenUnie) tot voorzitter.

[1] Zie bijlage 2 en om.nl (11 november 2015).
[2] Kamerstuk II, 2015/16, 34 340, nr. 1

De commissie bestaat uit de volgende leden:

- mevrouw C.J. Schouten (ChristenUnie), voorzitter
- de heer M.G.J. Harbers (VVD)
- de heer J. Recourt (PvdA)
- de heer M. van Nispen (SP)
- mevrouw M.M. van Toorenburg (CDA)
- de heer R. de Roon (PVV)
- mevrouw V.A. Bergkamp (D66)

Samenstelling van de staf en ondersteuning vanuit de Kamerorganisatie
De staf van de commissie bestaat uit de volgende ambtenaren van de Tweede Kamer:

- de heer R.F. Berck, griffier
- de heer R.A. Noordsij, onderzoekscoördinator
- mevrouw A.C. Verbruggen-Groot, jurist
- mevrouw M. van der Zalm, commissieassistent

De commissie is bij de besloten voorgesprekken ondersteund door de Kamerbode mevrouw J. van der Steen-van Schaardenburg. Een bijdrage in de vorm van het ontsluiten van openbare bronnen is geleverd door mevrouw W. Bernard en de heer A.J.H. den Boer van de Dienst Informatievoorziening.
Ook heeft een aantal medewerkers van de diensten van de Tweede Kamer de commissie bijgestaan tijdens haar onderzoek, waarbij de medewerkers van de Dienst Verslag en Redactie, de Facilitaire Dienst, het Restaurantbedrijf, de Beveiligingsdienst, de stafdienst Communicatie en de Dienst Automatisering bijzondere vermelding verdienen.

De commissie spreekt haar waardering uit voor bovengenoemde personen en diensten van de Tweede Kamer die haar op enigerlei wijze hebben ondersteund of bijgestaan.

Samenstelling van de klankbordgroep
Gelet op het bijzondere karakter van haar onderzoek en om de juridische kwaliteit van het onderzoek te waarborgen, heeft de commissie besloten een klankbordgroep van deskundigen in te stellen. Vanwege het vertrouwelijk karakter van het werk van de commissie is gekozen voor een klankbordgroep van beperkte omvang met grote vakkennis van de rechterlijke macht, van opsporing en vervolging en van het strafrecht. De leden van de klankbordgroep hebben geen actieve functie binnen de rechterlijke macht. De volgende personen zijn door de commissie benaderd en bereid gevonden om in de klankbordgroep zitting te nemen:
- de heer mr. F.H. Koster, oud vice-president en voormalig voorzitter van de strafkamer van de Hoge Raad der Nederlanden; en
- de heer mr. S.J.A.M. van Gend, voormalig hoofdofficier van justitie te Zwolle, te Arnhem en laatstelijk te Den Haag, oud advocaat-generaal bij het Gerechtshof te Amsterdam en oud raadsheer in het Gerechtshof te Den Haag.

Juridische adviezen
De klankbordgroep heeft enkele keren met de commissie vergaderd. Tijdens die vergaderingen is door hen op tussenresultaten en juridische vraagstukken gereflecteerd en hebben zij hun visie gegeven. De leden van de klankbordgroep dragen geen verantwoordelijkheid voor de inhoud van het verslag van de commissie of de door de commissie gemaakte keuzes.

De commissie heeft de inbreng van de klankbordgroep als bijzonder nuttig en waardevol ervaren. Zij dankt de leden van de klankbordgroep dan ook voor hun bijdrage aan het onderzoek.

De commissie heeft zich enkele malen juridisch laten bijstaan door prof. mr. J. Sluysmans van Van der Feltz advocaten. De heer Sluysmans adviseerde de commissie onder meer over de toepassing van bepalingen van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe) in relatie tot de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (Wmv).

Tot slot heeft de commissie zich met betrekking tot enkele juridische vraagstukken ook laten adviseren door een drietal deskundigen op het gebied van het staats- en strafrecht. Onderstaande personen hebben op verzoek van de commissie een schriftelijke reflectie gegeven op de brief van het Presidium van 12 november 2015 en op de te volgen procedure (zie bijlage 7). Ook is met hen in de eerste fase van het onderzoek een besloten voorgesprek gevoerd. Het betreft:
– de heer prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert, hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit;
– de heer prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin, hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan de Tilburg University en hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam; en
– de heer mr. dr. E. Sikkema, universitair docent strafrecht aan de Universiteit Utrecht.

1.3 Begroting

De uitgaven voor dit onderzoek bedragen naar verwachting niet meer dan € 10.000. Zij bestaan uit uitgaven die zijn gedaan voor de incidentele inzet van een advocaat en de (onkosten)vergoeding aan de leden van de klankbordgroep. Daarnaast zijn er uitgaven gedaan voor klein kantoormateriaal en catering. Voornoemde uitgaven komen ten laste van het onderzoeksartikel van de lopende begroting van de Tweede Kamer. Vanwege de voorziene korte doorlooptijd van het onderzoek, slechts drie maanden, is besloten om personeelskosten voor de staf en ondersteunende Kamerdiensten niet apart te begroten en niet binnen de Kamerdiensten onderling door te berekenen. Deze kosten worden opgevangen binnen de daarvoor beschikbare flexibele schil van Kamerpersoneel en leiden dus niet tot extra uitgaven. De eindafrekening vindt plaats na de volledige afronding van de werkzaamheden van de commissie van onderzoek. Dit is afgestemd met de stafdienst Financieel Economische Zaken van de Tweede Kamer.

1.4 Aanpak van het onderzoek door de commissie

Stapsgewijze aanpak
De commissie is zich vanaf het moment van haar installatie bewust geweest van het unieke karakter van de opdracht, zowel in juridische als in politieke en maatschappelijke zin. Er is gekozen voor een zorgvuldige en een stapsgewijze aanpak.

De aanpak van het onderzoek door de commissie kent vier fasen (die overeenkomen met de vier navolgende hoofdstukken van dit verslag):

1. Fase I: in kaart brengen van de taakopdracht, het relevante wettelijk kader en de bevoegdheden (hoofdstuk 2).

2. Fase II: in kaart brengen van de casus en het door het OM verrichte onderzoek (hoofdstuk 3).
3. Fase III: het vervolgonderzoek door de commissie (hoofdstuk 4).
4. Fase IV: trekken van conclusies en opstellen van het verslag (hoofdstuk 5).

Aan het eind van iedere fase heeft de commissie telkens een expliciet beslismoment ingelast waarbij de vraag werd besproken hoe de commissie verder zou gaan. In tabel 1 in de leeswijzer zijn in één schema de vier fasen uiteengezet, voorzien van een overzicht van de desbetreffende onderzoeksperioden en de centrale vragen per fase.

Activiteiten commissie
De commissie van onderzoek heeft gedurende haar onderzoek 16 keer in commissieverband vergaderd en er zijn met 19 personen besloten voorgesprekken gevoerd (zie bijlage 4). Ook heeft de commissie gebruik gemaakt van haar bevoegdheid om afschriften van documenten en schriftelijke inlichtingen te vorderen en zijn er informatieverzoeken gedaan (zie bijlage 5).

Vertrouwelijkheid
De commissie heeft op basis van vorderingen en in gesprekken ook de beschikking gekregen over informatie die naar zijn aard vertrouwelijk is. Dit betreft onder meer de informatie over hetgeen in de CIVD is gewisseld en informatie die in het kader van een opsporingsonderzoek is verzameld. Om die reden wordt in dit verslag alleen in algemene termen verwezen naar de inhoud hiervan. Uitsluitend die informatie die de commissie nodig acht voor het adequaat verslag kunnen doen van haar werkzaamheden en bevindingen is opgenomen.

Op alle informatie over wat in de CIVD aan de orde is, rust een geheimhoudingsplicht. Hoe daarmee is omgegaan vormt echter ook het object van onderzoek voor deze commissie. In dat licht wil de commissie enerzijds adequaat verslag doen van haar bevindingen maar anderzijds zorgvuldigheid betrachten en er voor waken zelf niet de geheimhouding van de CIVD te schenden. De commissie heeft daarbij de openbare jaarverslagen die de CIVD zelf uitbrengt in ogenschouw genomen.[3] Deze jaarverslagen bevatten bijvoorbeeld vergaderdata en algemene beschrijvingen van de onderwerpen die in CIVD-vergaderingen aan de orde zijn geweest, zonder dat ingegaan wordt op operationele zaken. Met de CIVD-jaarverslagen wordt beoogd om op hoofdlijnen inzicht te verschaffen en verantwoording af te leggen over hetgeen in de CIVD aan de orde is geweest. Bij deze lijn heeft de commissie zich aangesloten in dit verslag.

Ten aanzien van vermelding van persoonsgegevens kiest de commissie ook voor zorgvuldigheid. Deze gegevens worden niet vermeld in dit verslag. De commissie respecteert in deze de waarborgen die bij een regulier opsporingsonderzoek van toepassing zijn, welke onder meer neergelegd zijn in de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) alsmede in de Wet politiegegevens. Zie op dit punt ook de juridische uiteenzetting in bijlage 6.

[3] Zie voor de laatst verschenen CIVD-jaarverslagen over 2013 en 2014: Kamerstuk II, 2013/14, 33 945, nr. 1, respectievelijk Kamerstuk II, 2014/15, 34 213, nr. 1

1.5 Leeswijzer

In hoofdstuk 1 wordt de aanleiding tot het instellen van de commissie van onderzoek besproken, de samenstelling van de commissie en haar staf en op hoofdlijnen de aanpak van het onderzoek.
In hoofdstuk 2 worden meer in detail de opdracht, de taak en de bevoegdheden van de commissie behandeld. Daarbij wordt ook het relevante wettelijk kader onder de loep genomen.
Hoofdstuk 3 gaat over de bevindingen van de commissie over het onderzoek dat onder leiding van het openbaar ministerie is uitgevoerd.
Hoofdstuk 4 behandelt het onderzoek door de commissie zelf; het onderzoek dat is uitgevoerd in aansluiting op het onderzoek door het OM.
In hoofdstuk 5 trekt de commissie conclusies en komt zij tot een voorstel aan de Tweede Kamer over het al dan niet belasten van de procureur-generaal bij de Hoge Raad met een opdracht tot vervolging.

Tabel 1: Schematische weergave opzet onderzoek en verslag commissie van onderzoek

Fase	Centrale vragen voor commissie	Periode	Activiteiten	Hoofdstuk
I	Wat is onze opdracht? Wat staat in de wet en hoe moet dat worden geduid? Wat zijn de bevoegdheden en de mogelijkheden van de commissie?	18 nov t/m 26 nov	Vorderen informatie over besluitvorming Presidium Gesprek met advocaat Presidium Bestudering juridische literatuur Gesprek met CPG[1] Gesprek met drie rechtsgeleerden	Hoofdstuk 2
II	Wat heeft het OM al gedaan? Wat kan de commissie nog doen?	27 nov t/m 13 dec	Gesprek met OvJ Vorderen dossier OM	Hoofdstuk 3
III	Wat was de rol en de betrokkenheid van een aantal actoren in de onderzochte casus? Is er een redelijk vermoeden van schuld? Zijn er genoegzame gronden voor vervolging?	14 dec t/m 12 jan	Gesprek met alle leden CIVD, griffier CIVD, minister BZK	Hoofdstuk 4
IV	Welke conclusies kunnen worden getrokken?	13 jan t/m 20 jan	Conclusies trekken Opstellen verslag	Hoofdstuk 5

[1] Met de waarnemend voorzitter van het College van procureurs-generaal (CPG) is zowel gesproken over het wettelijk kader (fase I) als over het OM-onderzoek (fase II).

2 Opdracht, taak en bevoegdheden commissie

Dit hoofdstuk beschrijft fase I van het onderzoek van de commissie: analyse van de opdracht, de taak en de bevoegdheden van de commissie. Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:

- De opdracht van de commissie zoals beschreven in de brief van het Presidium en zoals omschreven in de wet (par. 2.1).
- Het wettelijk kader dat voor de commissie van toepassing is (par. 2.2).
- De activiteiten van de commissie in deze fase: hoe ziet de commissie haar opdracht, taak en bevoegdheden binnen het geschetste wettelijk kader? (par. 2.3).

2.1 Opdracht Tweede Kamer

Het kader voor de commissie: de opdracht van de Kamer en de wet
Het uitgangspunt voor de opdracht van de Kamer is, naast de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (Wmv), de brief van het Presidium van 12 november 2015. Deze is integraal opgenomen in bijlage 1. Hierin staat dat de commissie tot taak heeft te onderzoeken of er genoegzame gronden voor vervolging bestaan en dat zij hiertoe belast is met het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen die tot opheldering van de feiten kunnen leiden. In dezelfde brief wordt tevens vermeld dat de aanklachtprocedure zoals die geldt op basis van de wet in deze casus niet van toepassing is, omdat de aangifte door de voorzitter van de CIVD bij de politie hiervoor in de plaats is getreden.

Vraagstukken voor de commissie
De commissie ziet zich bij aanvang van haar werkzaamheden voor de vraag gesteld in hoeverre procedures tot op dat moment juist zijn doorlopen en of zij uit kan gaan en uit mag gaan van hetgeen het Presidium hierover in zijn brief heeft opgenomen.

Allereerst buigt de commissie zich daarom over de vraag of het Presidium in zijn brief terecht ervan uitgaat dat aan de aanklachtprocedure in deze casus op een andere wijze is voldaan dan zoals bepaald in artikel 7 van de Wmv. De in de wet vereiste aanklacht door vijf personen is volgens het Presidium immers in casu ingevuld middels de aangifte door de voorzitter van de CIVD bij de politie. Dit vraagstuk dient eerst beantwoord te worden alvorens de commissie haar bevoegdheden in het opsporingsonderzoek kan inzetten om te voorkomen dat er een fataal gebrek zou ontstaan. De procedure vormt namelijk een fundament onder de bevoegdheden van de commissie.

Ten tweede richt de commissie zich op de reikwijdte van haar opdracht: wat verlangt de Tweede Kamer van de commissie en wat vraagt de wet van de commissie?
In artikel 11, eerste lid, van de Wmv staat dat de commissie van onderzoek kortgezegd belast is met de opsporing van informatie omtrent de feiten genoemd in de aanklacht. In artikel 13 staat vervolgens dat de commissie verslag uit moet brengen aan de Kamer over hetgeen zij aan informatie heeft gevonden. De Kamer dient daarna de aangeklaagde feiten te toetsen op grond van artikel 18, eerste lid, van de Wmv. De Kamer kan dan indien zij genoegzame gronden voor vervolging vindt, vervolging bij de Hoge Raad gelasten. Wanneer de Kamer een last tot vervolging geeft, *moet* de procureur-generaal bij de Hoge Raad hieraan gevolg geven. Hij mag geen afweging meer maken op grond van het opportuniteitbeginsel zoals een officier van justitie dit wel doet in een regulier strafrechtelijk onderzoek.

De commissie heeft echter volgens de tekst van de brief van het Presidium als opdracht te onderzoeken of er genoegzame gronden voor vervolging bestaan, waarmee de facto de commissie tot opdracht heeft de taak van de Kamer ex artikel 18 Wmv uit te voeren. Hierdoor ontstaat er een tegenstrijdigheid tussen de tekst van de Wmv en de opdracht van de commissie.

In de brief van het Presidium wordt de commissie geadviseerd te bezien of ook zonder kennisneming van de namen tot een verantwoorde beslissing kan worden gekomen. De commissie stelt vast dat het nemen van een beslissing niet aan de commissie maar aan de Tweede Kamer is. De commissie vat dit advies echter mede op als een verzoek aan de commissie om zo lang als mogelijk haar onderzoek te verrichten zonder kennis te nemen van namen. De commissie neemt dit dan ook mee in de uitvoering van haar onderzoek.

De commissie merkt ten principale op dat in de huidige tijd de procedure van de Wmv op zijn minst opmerkelijk genoemd kan worden. De procedure voorziet immers in opsporingsonderzoek door leden van de Kamer naar leden van de Kamer. Gezien de wetshistorie is dit verklaarbaar. Toen deze wet tot stand kwam, zag de wet immers alleen op de vervolging van bewindspersonen inzake ambtsmisdrijven. Pas later is de wet tevens van toepassing verklaard op de vervolging van Kamerleden inzake ambtsmisdrijven. Niettemin is deze procedure ongemakkelijk. Temeer daar Kamerleden, die het onderzoek uitvoeren, ingevolge de wet geen mogelijkheid hebben om zich te verschonen, zoals leden van de rechterlijke macht dit wel hebben.[4] De commissie heeft dit als een gegeven beschouwd.

Nadere analyse van opdracht Kamer en relevante wetgeving
De commissie stelt al snel na haar instelling vast dat een nadere analyse van het toepasselijke wettelijk kader en analyse van haar opdracht is vereist, alsmede een reconstructie van de besluitvorming binnen het OM en het Presidium, om te komen tot een visie op het wettelijk kader en haar opdracht. Externe deskundigheid en advisering is volgens haar daarbij noodzakelijk. De commissie laat zich daarom hierbij adviseren door prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert, hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit, prof. mr. E.M.H. Hirsch Ballin, hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan de Tilburg University en hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam, en mr. dr. E. Sikkema, universitair docent strafrecht aan de Universiteit Utrecht. Ook is dit onderwerp besproken met de klankbordgroep van de commissie.

Om helderheid te verkrijgen hoe de opdracht van de Tweede Kamer bedoeld is en tot stand is gekomen, vordert en ontvangt de commissie van het Presidium en van de Landsadvocaat alle stukken die gewisseld zijn bij de bespreking van dit dossier in het Presidium. Daarnaast spreekt zij met de Landsadvocaat die het Presidium in deze heeft bijgestaan en met de waarnemend voorzitter van het College van procureurs-generaal.

Het blijkt de commissie dat er bij de bespreking van de opdracht in het Presidium van uit wordt gegaan dat een commissie van onderzoek slechts een marginale toetsing zou moeten doen en zo min mogelijk eigen

[4] Het verschoningsrecht voor de rechterlijke macht is neergelegd in artikel 517 Sv en behelst de mogelijkheid zich te verschonen wanneer door feiten of omstandigheden de onpartijdigheid van de rechterlijke macht schade zou kunnen leiden.

onderzoek. Dit is vervolgens, zij het in een andere bewoording, neergelegd in de brief van het Presidium. Zo stelt de brief «(...) *is het Presidium van mening dat de reikwijdte van het onderzoek zo beperkt mogelijk dient te blijven* (...)». De redenen hiervoor zijn dat het een zo objectief mogelijk onderzoek naar de feiten wenst en dat het erkent dat het doen van opsporingsonderzoek niet tot de gebruikelijke taken van de Kamer behoort.
Dit lijkt te wijzen op de verwachting dat een 'panklaar' dossier voorhanden is bij het OM. Ook ziet de commissie dat wanneer ervan uit wordt gegaan dat een marginale toetsing kan volstaan, een tegenstrijdigheid bestaat met de opdracht voortvloeiend uit artikel 18 Wmv. De daar bedoelde toetsing behelst immers meer dan een marginale toetsing.

2.2 Wettelijk kader

Een complex wettelijk kader
Het wettelijk kader waarbinnen de commissie dient te handelen, bestaat uit diverse wetten. Zo heeft de commissie niet alleen te maken met de Wmv, maar ook onder andere met de Grondwet en de Wet op de parlementaire enquête 2008 (Wpe). Daarnaast zijn het Wetboek van Strafrecht, het Wetboek van Strafvordering en de Wet op de rechterlijke organisatie van kracht en zijn algemene beginselen van het strafprocesrecht, zoals onder meer vastgelegd in het Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens (EVRM) relevant. In bijlage 2 zijn alle relevante wetsartikelen opgenomen en in bijlage 6 geeft de commissie een meer uitvoerige uitzetting van dit complexe wettelijk kader. In deze paragraaf wordt het wettelijk kader op hoofdlijnen beschreven. In de volgende paragraaf wordt beschreven hoe de commissie ermee omgaat.

Procedure gebaseerd op de Grondwet
Het startpunt van de commissie is uiteraard artikel 119 van de Grondwet. Hierin wordt bepaald dat leden van de Staten-Generaal en bewindspersonen tijdens en na de bekleding van hun ambt voor ambtsmisdrijven alleen voor de Hoge Raad terechtstaan. Een opdracht tot vervolging bij de Hoge Raad kan volgens de Grondwet alleen worden gegeven bij koninklijk besluit of bij besluit van de Tweede Kamer. Hoe de Tweede Kamer dit besluit kan nemen, is geregeld in de Wmv. Deze wet bevat op hoofdlijnen de door de Kamer te volgen procedure bij het komen tot een vervolgingsbeslissing over bewindspersonen. Deze procedure is tevens van toepassing op Kamerleden door artikel 483 van het Wetboek van Strafvordering j° artikel 76 van de Wet op de rechterlijke organisatie.

De te volgen procedure
De procedure uit de Wmv bestaat grofweg uit de volgende stappen:
– de aanklacht door vijf leden;
– de overweging van de aanklacht;
– de instelling van een commissie van onderzoek;
– de bespreking van het verslag van de commissie door de Kamer;
– het nemen van een besluit door de Kamer.

Indien de Kamer overgaat tot het geven van een last, dan moet de procureur-generaal van de Hoge Raad vervolgen. Hij mag dan niet meer afzien van vervolging (artikel 483, derde lid, Wetboek van Strafvordering). Deze hele procedure bij de Kamer mag bovendien niet meer dan drie maanden in beslag nemen. Daarna wordt de aanklacht geacht te zijn verworpen.

Onderzoeksbevoegdheden als een enquêtecommissie
Voor het doen van onderzoek heeft een commissie van onderzoek de Wpe tot haar beschikking. Artikel 11, tweede lid, van de Wmv geeft immers aan dat de Wpe van toepassing is. Zo mag een commissie van onderzoek onder meer schriftelijke inlichtingen en afschriften van documenten vorderen en personen onder ede horen. Bij het uitoefenen van de bevoegdheden op grond van de Wpe is een commissie van onderzoek net als een enquêtecommissie gebonden aan de grenzen die de Wpe stelt aan die bevoegdheden, zoals het beginsel van proportionaliteit. Ook de verantwoording over het gebruik van de bevoegdheden vindt in beginsel langs de lijnen van de Wpe plaats. Ten slotte dient een commissie van onderzoek bij de uitvoering van deze procedure zich uiteraard ook rekenschap te geven van de waarborgen van onder andere artikel 6 EVRM, dat de waarborgen voor een eerlijk proces bevat.

Ambtsmisdrijven
Artikel 119 van de Grondwet ziet op ambtsmisdrijven begaan door de in dat artikel genoemde politieke ambtsdragers. In de onderhavige casus doet de commissie onderzoek naar een schending van de geheimhouding van de CIVD. Artikel 272 Sr is hier van toepassing, wat in dit geval een ambtsmisdrijf oplevert. Dit artikel betreft het opzettelijk schenden van de geheimhouding, terwijl de dader «*weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren*». De informatie die naar buiten is gekomen, betreft informatie uit de notulen van de CIVD. De regels omtrent de geheimhouding van informatie die is gewisseld in de CIVD zijn opgenomen in de «Notitie over de taak, werkwijze en samenstelling van de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten». Deze notitie geeft aan dat de notulen geheim zijn. Alle leden van de CIVD en andere aanwezigen dienen de notitie te kennen en dus ook de geheimhoudingsplicht die op hen rust. Daarmee is duidelijk dat de aanwezigen verplicht zijn de geheimhouding omtrent de notulen te bewaren en dat het naar buiten brengen van delen van de notulen wordt gezien als een schending van de geheimhouding.

2.3 Bevoegdheden en taakopvatting commissie

Na de beschrijving van het wettelijk kader, zet de commissie in deze paragraaf uiteen welke problematiek dit kader voor haar opdracht meebrengt en hoe zij hiermee is omgegaan in haar onderzoek.
De volgende drie aandachtspunten zijn voor de commissie bij aanvang van de uitvoering van haar opdracht problematisch en verdienen eerst nadere analyse:
1. de gedateerdheid van de Wmv en de toepasbaarheid van de Wmv in deze casus;
2. de status en bruikbaarheid van het al eerdere verzamelde onderzoeksmateriaal;
3. de beperkte bruikbaarheid van de Wpe voor de opsporing van strafbare feiten.

Aandachtpunt 1: de procedure van de Wmv
De commissie ziet in de letterlijke toepassing van de Wmv meerdere aandachtspunten. Daarnaast merkt de commissie op dat de in de Wmv neergelegde procedure niet volledig gevolgd kan worden in dit specifieke geval.

In plaats van een aanklacht door vijf leden is de aangifte bij de politie in die plaats getreden aldus de brief van het Presidium.[5] De commissie ziet hierin een eerste aandachtspunt. De Wmv lijkt immers deze stap van de procedure dwingend voor te schrijven. Het niet voldoen aan het vereiste van vijf leden die een aanklacht indienen, levert bovendien een aandachtspunt op inzake de in artikel 16 Wmv genoemde termijn van drie maanden. De wet vereist namelijk dat drie maanden na het indienen van de aanklacht de Kamer een besluit heeft genomen over het al dan niet geven van een last tot vervolging. Wanneer de Kamer dit niet doet binnen de gestelde termijn, vervalt die mogelijkheid. Wanneer ervan wordt uitgegaan dat de aangifte door de heer Zijlstra, in zijn hoedanigheid als voorzitter van de CIVD en dus namens de CIVD, moet worden gezien als de aanklacht door vijf leden, zou deze termijn inmiddels ruimschoots zijn overschreden. De aangifte heeft namelijk op 13 maart 2014 plaatsgevonden. De commissie dient dus vast te stellen hoe de procedure in casu is ingevuld, mede met het oog op de termijn van drie maanden.

Ten tweede is de Wmv geschreven vanuit de gedachte dat er sprake is van een bekende verdachte. In casu ziet de aangifte echter op een onbekende verdachte. Dit maakt het onmogelijk de betrokkene in kennis te stellen van de aanklacht zoals de wet in artikel 8, tweede lid, vereist.

Toepassing van een gedateerde wet
De Wmv is, zoals ook door het Presidium wordt onderkend, een gedateerde wet. De exacte toepassing van deze wet is niet meer mogelijk, bijvoorbeeld doordat de in de wet genoemde afdelingen van de Kamer reeds lange tijd niet meer bestaan. De problematiek die deze gedateerde wet meebrengt, is ook al opgemerkt in het in 2010 in opdracht van de Kamer opgestelde rapport «Publiek geheim» van de commissie Prinsjesdagstukken, bestaande uit prof. mr. J.L. de Wijkerslooth de Weerdesteijn, mr. W.H. de Beaufort en dr. E. Borst-Eilers.[6] In dit rapport wordt de procedure van de Wmv zelfs een onbegaanbare weg genoemd. Het is echter, zoals ook opgemerkt door het Presidium in zijn brief, geldend recht. Het is dus van belang om te bezien hoe deze oude wet in de huidige tijd uitgelegd en toegepast kan worden op dusdanige wijze dat de bedoeling van de wetgever intact blijft.

De gedachte achter deze speciale procedure voor ambtsmisdrijven begaan door een politieke ambtsdrager is dat een lichtvaardige vervolging moet worden voorkomen, maar tevens dat vervolging desalniettemin wel mogelijk moet zijn. Deze ratio van de wet maakt het mogelijk om de wet in de onderhavige casus uit te leggen. Het uitgangspunt dat een aanklacht door vijf leden moet worden gedaan is een codificatie van de waarborg dat een lichtvaardige vervolging moet worden voorkomen. Personen buiten de Kamer kunnen immers geen aanklacht indienen. Wanneer iemand aangifte bij de politie wil doen van een ambtsmisdrijf, gepleegd door een politieke ambtsdrager, wordt deze persoon in de regel gewezen op de procedure van de Wmv.[7] Deze persoon kan vervolgens de zaak onder de aandacht van de Kamer brengen middels een ingezonden brief. Het is echter aan leden van de Kamer om vervolgens een aanklacht in te dienen, welke door vijf leden is ondertekend. Pas op het moment dat

[5] In dit verslag wordt gesproken van de aanklacht procedure wanneer de procedure van vijf leden is gevolgd, bedoeld in de Wmv. Wanneer wordt gesproken van aangifte, wordt de aangifte bij de politie bedoeld.
[6] Kamerstukken II, 2009/10, 32 173, nr. 2, bijlage rapport ‘Publiek Geheim’, p. 79
[7] Kamerstukken II, 2009/10, 32 173, nr. 2, bijlage rapport ‘Publiek geheim’, bijlage 5, gespreksverslag mr. H.N. Brouwer.

daadwerkelijk vijf leden een aanklacht indienen, begint de procedure van de Wmv. Deze werkwijze omtrent de vijf leden eis betreft dus feitelijk dat er aan de zijde van de Kamer een actie plaats moet vinden om de procedure van de Wmv in te gaan. In casu is de Kamer van buitenaf door het OM geïnformeerd dat mogelijk een ambtsmisdrijf is gepleegd. Het Presidium heeft in dit bericht aanleiding gezien de Kamer een brief te sturen met het voorstel nader onderzoek te laten doen door een commissie van onderzoek. Daarmee wordt ook voor personen kenbaar dat de procedure op grond van de Wmv een aanvang kent. De commissie is van oordeel dat met de brief van het Presidium – dat uit zeven leden bestaat – reeds materieelrechtelijk gezien wordt voldaan aan de eis van vijf leden.

Deze zienswijze op de doorlopen procedure brengt ook mee dat de termijn van drie maanden gaat lopen op het moment dat het Presidium de brief aan de Kamer verstuurt. De overweging door de Kamer, zoals vereist in artikel 8 van de Wmv, heeft plaatsgevonden door middel van instemming met de brief van het Presidium die aan de Kamer is overgelegd met het voorstel een commissie van onderzoek in te stellen. Het besluit om op deze wijze een commissie van onderzoek in te stellen is in ruime meerderheid genomen.

Over het vereiste dat de degene tegen wie de aanklacht is ingediend – in de Wmv de betrokkene genoemd – in kennis dient te worden gesteld van de aanklacht, overweegt de commissie het volgende. Ook hier is de kenbaarheid van betrokkene met de procedure de gedachte achter de bepaling. Op dit punt is de wet ook gedateerd door uit te gaan van een bekende dader. In casu is van betrokkene(n) geen naam bekend. Dit levert echter in de onderhavige casus geen problemen op voor de kenbaarheid van de procedure. Gezien het feit dat de CIVD heeft besloten tot de aangifte mag ervan worden uitgegaan dat de betrokkene, indien deze tot de kring van de CIVD behoort, reeds bij het doen van de aangifte kennis daarvan had. Indien de betrokkene niet tot die kring behoort, heeft betrokkene uit de media alsmede uit de besluitvorming over de brief van het Presidium kunnen afleiden dat een nader onderzoek door een commissie van onderzoek plaatsvindt.

Ten slotte wijst de commissie er nogmaals op dat de toetsing op grond van artikel 18 van de Wmv zeer belangrijk is nu de procureur-generaal bij de Hoge Raad geen afweging omtrent de vervolging mag maken op grond van het opportuniteitsbeginsel en dus verplicht is te vervolgen. Gezien de opdracht van de Kamer, ziet zij dit punt in de brief van het Presidium dan ook als een uitnodiging aan de commissie om de Kamer een voorstel op dit punt te doen, indien zij daartoe aanleiding ziet.

Ten aanzien van haar opdracht merkt de commissie volledigheidshalve op dat zij feiten of omstandigheden moet vaststellen die ertoe leiden dat een verdachte – door de Kamer – kan worden aangewezen die vervolgd gaat worden. Wanneer wordt overgegaan tot vervolging in een regulier strafrechtelijk onderzoek, is immers ook sprake van een verdachte. Hiervoor is een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit noodzakelijk conform artikel 27 Sv. Dit vormt dan ook een beslispunt in het opsporingsonderzoek van de commissie.

Aandachtspunt 2: Bruikbaarheid van vooronderzoek voor de commissie
Het volgende aandachtspunt dat de commissie signaleert is de bevoegdheid van het OM en de bruikbaarheid van het reeds verzamelde onderzoeksmateriaal in een eventuele strafzaak.
Indien vanaf het begin af aan verondersteld wordt dat een politieke ambtsdrager de pleger van het gestelde feit is, komt de vraag op of het OM dan ten principale bevoegd is om onderzoek te doen. Het OM heeft immers geen rol in de opsporing van ambtsmisdrijven gepleegd door een politieke ambtsdrager als bedoeld in artikel 119 van de Grondwet.

De commissie staat stil bij de vraag omtrent de bevoegdheid van het OM om strafrechtelijk onderzoek te doen. Zij constateert dat het niet aan de commissie is om de rechtmatigheid van het verkregen bewijs vast te stellen. Zij heeft op voorhand geen aanleiding om aan te nemen dat zij hiervan later gevolgen zal ondervinden.

Aandachtspunt 3: Beperkte bruikbaarheid Wpe in het kader van strafrechtelijk onderzoek
Een laatste aandachtspunt dat de commissie signaleert is de toepassing van de Wpe in het kader van een opsporingsonderzoek. Het spanningsveld tussen de bedoeling van de Wpe en het uitvoeren van opsporingsonderzoek knelt op meerdere punten met het werk van de commissie. Ook dit punt is aan de orde geweest in het eerdergenoemde rapport «Publiek geheim» van de Commissie Prinsjesdagstukken. Het instrumentarium van de Wpe is geschreven voor het uitvoeren van een enquête en derhalve gericht op waarheidsvinding, maar voor het doen van een opsporingsonderzoek is het zeer beperkt en op onderdelen ongeschikt. Een commissie van onderzoek kan niet beschikken over de specifieke opsporingsbevoegdheden en -instrumenten waarover de politie en het OM, al dan niet met tussenkomst van een rechter-commissaris, beschikt.

Ten eerste staat er een waarborg in de Wpe om de getuige te beschermen tegen onder meer strafrechtelijke vervolging voor hetgeen hij onder de medewerkingsplicht van de Wpe verklaart. Zo kan een commissie van onderzoek mensen horen onder ede, maar het verslag van zo'n verhoor mag dan niet als bewijs worden gebruikt in een strafrechtelijke procedure, hetgeen nu juist is waarvoor een commissie van onderzoek is ingesteld. Daarnaast heeft de commissie wel de mogelijkheid om besloten voorgesprekken te houden, waarvoor het verbod van het gebruik in strafrechtelijke procedures niet geldt, maar de verslagen hiervan moeten geheim blijven op grond van de wet en kunnen derhalve ook niet gebruikt worden in een strafrechtelijke procedure. De Wpe verbiedt ook dat een commissie stukken deelt in het kader van opsporingsonderzoek. Deze terechte waarborgen voor betrokkenen, compliceren echter wel de bijzondere taak die de commissie heeft, te weten het verzamelen van informatie in het kader van een strafrechtelijke procedure.
In ogenschouw nemende dat de verzamelde informatie op grond van de Wpe niet gebruikt zou kunnen worden, waardoor vervolging bijzonder moeilijk zo niet onmogelijk zou worden, staan de bepalingen van de Wpe hierdoor op gespannen voet met artikel 119 van de Grondwet. Dit artikel heeft immers tot doel om vervolging van politieke ambtsdragers mogelijk te maken.

Ten tweede geeft de Wmv de betrokkene middels artikel 12 de mogelijkheid om niet te verschijnen voor een commissie van onderzoek. Dit betekent dat de betrokkene niet kan worden verplicht tot medewerking

aan een verhoor onder ede. In de Wpe staat echter een medewerkingsplicht. Deze medewerkingsplicht is tevens de grondslag voor het inzetten van de dwangmiddelen die de Wpe biedt. De bepalingen van de Wmv en Wpe zijn hier aldus contrair aan elkaar. Nu de Wmv immers de medewerkingsplicht ten aanzien van de betrokkene de facto niet van toepassing verklaart, zouden ook geen dwangmiddelen kunnen worden ingezet jegens betrokkene indien deze niet zou willen meewerken aan een verhoor onder ede.

Ten derde gaat de Wpe uit van een zo groot mogelijke openbaarheid. In strafrechtelijk opsporingsonderzoek zijn er echter diverse waarborgen voor de personen die zijn betrokken in dat onderzoek. Een commissie van onderzoek die ook hier openbaarheid zou betrachten, komt daarmee in strijd met de waarborgen die in een regulier strafrechtelijk onderzoek gelden.

Ten vierde merkt de commissie op dat zij niet de bevoegdheid heeft opsporingsinstanties in te schakelen, zoals bijvoorbeeld de politie en/of de Rijksrecherche, om het onderzoek voor haar te doen. Zij staat immers niet in gezagsrelatie tot opsporingsinstanties. Los daarvan merkt de commissie ook op dat haar bevoegdheden op grond van de Wpe niet overdraagbaar zijn.

Toepassing Wpe
Bij de totstandkoming van de Wmv is de wetgever ervan uitgegaan dat het instrument van enquête, dat destijds de mogelijkheid van horen onder ede kende, voldoende was om een aanklacht tegen een bewindspersoon te kunnen onderzoeken. Sinds de totstandkoming van deze wet is echter niet meer nagedacht over de passendheid van een geëvolueerd enquête-instrument bij het strafrechtelijke onderzoek dat een commissie van onderzoek uitvoert. Ook bij de totstandkoming van de nieuwe Wpe in 2008 is niet nader ingegaan op de vraag of de bepalingen van de Wpe wel in zijn geheel passend zijn bij de uitvoering van een opsporingsonderzoek als bedoeld in de Wmv. De bevoegdheden van de Wpe zijn voorts niet voldoende om een effectief opsporingsonderzoek uit te kunnen voeren. Bij de toepassing in de praktijk blijkt derhalve dat de Wpe zoals deze thans geldt niet onverkort toegepast kan worden. De commissie concludeert dat zij niet anders kan dan in haar onderzoek bij elke inzet van bevoegdheden de bepalingen van de Wpe toe te passen op een wijze die recht doet aan het (karakter van) strafrechtelijke onderzoek dat zij uitvoert op grond van de Wmv, waarbij ook de opdracht van de Kamer meeweegt, en tevens aan de bedoeling van de Wpe.

2.4 Conclusies

In de voorgaande paragrafen is uiteengezet hoe de commissie het wettelijk kader heeft geanalyseerd en toegepast met het oog op de opdracht die zij van de Kamer heeft gekregen. De commissie concludeert op basis hiervan het volgende.

De reikwijdte van de opdracht van de commissie is niet zonder meer helder. De taak van de commissie en de taak van de Kamer op grond van de Wmv worden immers niet voldoende van elkaar gescheiden in de brief van het Presidium, die de basis vormt van de opdracht. De taakopvatting van de commissie is dat zij conform de Wmv belast is met het opsporen en verzamelen van bescheiden, inlichtingen en bewijzen, die tot opheldering van de feiten kunnen leiden. Hoewel het aan de Kamer is om een

finaal besluit te nemen conform artikel 18 Wmv, kan de commissie naar haar mening echter wel op grond van haar onderzoek de Kamer een beargumenteerd voorstel doen ter ondersteuning van besluitvorming.

Het wettelijk kader is niet helder en sluitend (zowel in het algemeen bij ambtsmisdrijven als in deze casus), maar het is wel – zoals het Presidium terecht stelt in haar brief – geldend recht. De Wmv is echter sterk gedateerd en naar de letter niet toepasbaar. De toepasselijkheid van de Wpe levert diverse aandachtspunten op. De Wpe is naar de letter dientengevolge niet onverkort toepasbaar op het opsporingsonderzoek van de commissie. De Wpe bevat daarbij weinig tot geen opsporingsbevoegdheden. Hoewel op beide punten reeds in 2010 door de commissie Prinsjesdagstukken is gewezen, is de Wmv niet aangepast en is geen aandacht besteed aan de samenhang tussen de Wmv en de Wpe. De commissie zal in de voortzetting van haar onderzoek bij het toepassen van het wettelijk kader telkens afwegingen moeten maken die recht doen aan zowel de Wmv als aan de Wpe, waarbij tevens het strafrechtelijke karakter van haar onderzoek meeweegt.

Conclusie fase I voor het proces

Op basis van de besloten voorgesprekken met deskundigen, bestudering van de juridische literatuur en intensieve beraadslaging binnen de commissie, acht de commissie zich bevoegd dit onderzoek voort te zetten. Zeker wanneer de commissie daarbij ook de algemene waarborgen voor een deugdelijk strafproces in acht neemt, zoals vastgelegd in artikel 6 EVRM. Een volgende stap (fase II) is het contact opnemen met het OM over het onderzoek dat de Rijksrecherche heeft uitgevoerd.

3 Onderzoek door het openbaar ministerie

Dit hoofdstuk beschrijft fase II in de werkwijze van de commissie: kennis nemen van de onderzoeksactiviteiten die al zijn ontplooid door het openbaar ministerie (OM).
Hierbij wordt achtereenvolgens ingegaan op:
- De voorgeschiedenis: wat was de aanleiding voor de CIVD om aangifte te doen van schending van de geheimhouding? (par. 3.1)
- De aangifte en het strafrechtelijk onderzoek: wat heeft het OM vervolgens gedaan? (par. 3.2)
- De activiteiten van de commissie in deze fase: hoe heeft de commissie kennisgenomen van het onderzoek van het OM? (par. 3.3)

3.1 Voorgeschiedenis

Berichten over onderscheppen telefoonverkeer
Op 5 augustus 2013 bericht het Duitse weekblad Der Spiegel over het verzamelen door het Amerikaanse National Security Agency (NSA) van telefoongegevens. Op 21 oktober 2013 meldt de Franse krant Le Monde dat het daarbij zou gaan om 1,8 miljoen Nederlandse telefoongesprekken. Minister Plasterk van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties (BZK), verantwoordelijk voor de Nederlandse Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (AIVD), laat vervolgens in televisie-uitzendingen bij Pauw en Witteman (op 22 oktober 2013), respectievelijk Nieuwsuur (op 30 oktober 2013) weten dat Nederlandse diensten hier niet bij betrokken zijn. Op 6 november 2013 herbevestigt de Minister dit in een algemeen overleg in de Tweede Kamer.[8]

Intern onderzoek
Na onderzoek en overleg met de NSA concluderen de AIVD en de Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst (MIVD) dat het gaat om 1,8 miljoen metadata (gegevens over telefoongesprekken) die zijn verzameld door de Nederlandse NSO.[9] De ministers van BZK en Defensie worden hierover op 22 november 2013 gelijktijdig geïnformeerd door deze diensten[10]. Op 12 december 2013 zou hierover in een vergadering van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) zijn gesproken.
Over zowel de aard als de status van hetgeen daarbij gewisseld zou zijn, ontstaat naderhand veel ophef. Hierin vindt de onderhavige casus zijn oorsprong. De commissie heeft kunnen kennisnemen van de relevante passages uit de verslagen van alle CIVD-vergaderingen waarin over dit dossier is gesproken.[11]

Brief aan de Tweede Kamer
Op 4 februari 2014 informeren de ministers van BZK en Defensie de Tweede Kamer per brief[12] over de 1,8 miljoen metadata. Ze schrijven dat deze door de Nederlandse NSO zijn verzameld in het kader van terrorismebestrijding en militaire operaties in het buitenland en rechtmatig zijn gedeeld met de Verenigde Staten. Dat is voor de Tweede Kamer een

[8] Kamerstukken II, 2013/14, 30 977, nr. 75
[9] NSO = Nationale Signals Intelligence Organisatie, dat vaak verkort wordt tot: Nationale Sigint Organisatie. NSO is een Nederlandse organisatie die radio- en satellietcommunicatie afluistert ten behoeve van de AIVD en de MIVD.
[10] Kamerstukken II, 2013/14, 30 977, nr. 80; p. 2
[11] Om redenen van de vertrouwelijkheid van deze informatie, wordt in dit verslag slechts in algemene termen verwezen naar de inhoud ervan (zie ook de toelichting hierover in paragraaf 1.4).
[12] Kamerstukken II, 2013/14, 30 977, nr. 79

andere lezing dan hetgeen minister Plasterk eerder heeft verklaard in oktober 2013 op televisie en op 6 november 2013 in de Kamer. De Tweede Kamer besluit daarom tot het houden van een schriftelijke vragenronde en een plenair Kamerdebat. In de aanloop naar dit debat wordt van kabinetszijde de CIVD benaderd met het verzoek om in het openbaar te mogen verklaren dat de commissie in de vergadering van 12 december 2013 geïnformeerd is over de 1,8 miljoen metadata. Hierover vindt op de avond van 5 februari 2014 een extra vergadering plaats, waarvan de uitkomst is dat niet in het openbaar verwezen kan en mag worden naar hetgeen in de CIVD wordt besproken.

Kamerdebat
Het Kamerdebat met minister Plasterk op dinsdag 11 februari 2014 eindigt met de indiening van een motie van wantrouwen[13] tegen minister Plasterk waarin wordt gesteld dat «*hij de Kamer niet heeft geïnformeerd nadat voor hem duidelijk was geworden dat de informatie die hij eerder naar buiten had gebracht onjuist en onvolledig was.*» De motie krijgt geen meerderheid maar voedt opnieuw de discussie omtrent de aard en status van de mededelingen die zouden zijn gedaan in de CIVD-vergadering van 12 december 2013. Op donderdag 13 februari 2014 wordt om die reden een extra vergadering van de CIVD gehouden. Via enkele media wordt naar buiten gebracht dat de ingediende motie een politiek oordeel is en per definitie niets kan zeggen over hetgeen in de CIVD is besproken, want alles wat daar wordt gewisseld is geheim. Omdat rond dit dossier al eerder informatie over de CIVD in de openbaarheid is gekomen[14] wordt ook gesproken over het doen van aangifte en zal ten behoeve van de volgende CIVD-vergadering in maart in kaart worden gebracht wat inschakeling van de Rijksrecherche met zich mee zal brengen.

Artikel in NRC Handelsblad
Het vraagstuk omtrent het doen van aangifte wordt eerder actueel omdat op dinsdag 18 februari 2014 een artikel verschijnt in NRC Handelsblad over wat er in de CIVD-vergaderingen van 12 december 2013 en 5 februari 2014 zou zijn gewisseld.[15] Het artikel bevat feiten en details die alleen bekend kunnen zijn bij diegenen die aanwezig zijn geweest bij deze vergaderingen of kennis hebben van de vertrouwelijke verslagen van deze vergaderingen. Vanwege deze kennelijke schending van de geheimhouding wordt de CIVD diezelfde dag nog bijeengeroepen. Tijdens deze vergadering wordt gesproken over het doen van aangifte en over een reactie van de CIVD op hetgeen in de media is verschenen. Er wordt, mede in verband met de afwezigheid van de voorzitter, op dat moment nog niet besloten tot het doen van aangifte. Na afloop van de vergadering wordt aan de aanwezige pers de volgende schriftelijke verklaring uitgereikt:
«De CIVD acht zich in het licht van de eerdere uitlatingen in de openbaarheid door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet geïnformeerd over de rol en werkwijze van de Nederlandse Inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij de verzameling van 1,8 miljoen metadata.»

[13] Kamerstukken II, 2013/14, 30 977, nr. 82. Motie van het lid Pechtold, mede ondertekend door de leden Roemer, Van Ojik, Thieme, Van Haersma Buma, Klein, Wilders en Bontes.
[14] Zie ook paragraaf 4.3, box 1.
[15] NRC Handelsblad (18 februari 2014).

Meer mediaberichten
Ook na 18 februari 2014 verschijnt informatie over de CIVD in de media[16]. In een extra vergadering op 6 maart 2014 bespreekt de CIVD de modaliteiten om onderzoek te doen naar de schending van de geheimhouding en besluit hierover contact op te nemen met de Rijksrecherche. In een extra vergadering van 13 maart 2014 besluit de CIVD tot het doen van aangifte.

3.2 Aangifte en strafrechtelijk onderzoek

Aangifte door CIVD
Op 13 maart 2014 doet een beveiligingsambtenaar van de Tweede Kamer, daartoe gemachtigd door de voorzitter van de CIVD, aangifte van «*het schenden van de vertrouwelijkheid en de geheimhouding van de werkzaamheden van de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten (CIVD) zoals vastgelegd in de interne Notitie over taak, werkwijze en samenstelling van de commissie.*» De schending betreft gewisselde informatie in vergaderingen van de commissie, waarin het onderwerp verzamelde metadata door Nederlandse inlichtingen- en veiligheidsdiensten aan de orde is gekomen en waarvan duidelijk is dat dit onder de geheimhoudingsplicht valt. De CIVD heeft vastgesteld dat naar aanleiding van de ontstane discussie over publicaties in diverse media op en na 18 februari 2014 de vertrouwelijkheid en de geheimhouding van de commissie is geschonden.

Start strafrechtelijk onderzoek
Hierop start het OM op 18 maart 2014 een onderzoek. Omdat niet bekend is wie de geheimhouding heeft geschonden is dit een onderzoek naar een zogenaamde 'NN-verdachte'.[17] De commissie heeft het complete dossier van dit onderzoek gevorderd en van het OM ontvangen.[18]

Opzet strafrechtelijk onderzoek
Het strafrechtelijk onderzoek wordt onder verantwoordelijkheid van een daartoe aangewezen officier van justitie uitgevoerd door de Rijksrecherche. In de periode maart 2014 tot juli 2014 vinden enkele getuigenverhoren plaats om beter zicht te krijgen op de werkwijze van de CIVD. Daarnaast wordt onder meer gekeken naar wat er precies in de openbaarheid is verschenen en wat in de betreffende vergaderingen van de CIVD is gewisseld. Ook de procedure en gang van zaken rond het inzien van verslagen van CIVD-vergaderingen wordt onderzocht. Het OM spitst het verdere onderzoek vervolgens primair toe op het artikel in NRC Handelsblad van 18 februari 2014 en de contacten die hier mogelijkerwijs over zijn geweest met de leden van de CIVD (de fractievoorzitters) en de griffier van de CIVD. In augustus en september 2014 wordt het historische telecommunicatieverkeer tussen enerzijds de telefoonnummers van fractievoorzitters die lid zijn van de CIVD en van de griffier van de CIVD en anderzijds het telefoonnummer van de auteur van het artikel in NRC Handelsblad, opgevraagd en geanalyseerd. Het betreft hier belgegevens in de periode 5 februari 2014 tot en met 18 februari 2014. Alleen tijdstip en duur van (pogingen tot) gesprekken wordt hiermee bekend. De inhoud is niet bekend. Het zijn dus geen 'telefoontaps'.

---

[16] O.a.: De Telegraaf (19 februari 2014), De Volkskrant (19 februari 2014), NRC handelsblad (19 februari 2014). Zie ook paragraaf 4.3, box 2.
[17] De term NN staat voor het Latijnse «nomen nescio»: de naam is onbekend.
[18] Om redenen van de vertrouwelijkheid van deze informatie, wordt in dit verslag slechts in algemene termen verwezen naar de inhoud ervan (zie ook de toelichting hierover in paragraaf 1.4).

Mede naar aanleiding van de analyse van de belgegevens wordt in november 2014 een aantal getuigenverhoren afgenomen door de Rijksrecherche. Het verder onderzoeken van aard en inhoud van deze telefooncontacten, zou mogelijkerwijs kunnen leiden tot het stuiten op strafbare feiten begaan door Kamerleden, in casu een ambtsmisdrijf. In dat geval is de bijzondere procedure (zoals uiteengezet in paragraaf 2.2 en 2.3 en bijlage 6) aan de orde. Dit is aanleiding voor de officier van justitie om zich eerst nader te oriënteren op de vraag of het OM ministerie bevoegd is het onderzoek voort te zetten.

Juridische analyses
Een lange periode van juridisch onderzoek en intern beraad binnen het OM volgt. In december 2014 stelt het Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (WBOM), in opdracht van het arrondissementsparket Den Haag, een notitie[19] op over de vraag in hoeverre sprake is van een ambtsmisdrijf en op welk moment de zaak moet worden overgedragen aan de Kroon en/of de Tweede Kamer. Ook het College van procureurs-generaal buigt zich over deze vraag. Zij geven in januari 2015 het WBOM opdracht een notitie op te stellen. In maart 2015 verschijnt deze WBOM-notitie[20] getiteld, 'Opsporing bij verdenking van ambtsmisdrijven of ambtsovertredingen begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatsecretarissen'. In april 2015 wordt het onderzoek van de Rijksrecherche formeel afgesloten en wordt een proces-verbaal opgesteld, waarna op 3 juli 2015 het onderzoeksdossier wordt overgedragen aan het College van procureurs-generaal ten behoeve van overdracht aan de Tweede Kamer. In de periode mei tot oktober 2015 heeft de voorzitter van het College van procureurs-generaal een aantal maal overleg met de procureur-generaal bij de Hoge Raad over de procedure inzake opsporing en vervolging van ambtsmisdrijven. Vanaf 2 juli 2015 is op initiatief van het OM ook de directeur-generaal Rechtspleging en Rechtshandhaving van het ministerie van Veiligheid en Justitie als deskundige bij dit overleg aanwezig. In september 2015 wordt in een dergelijk overleg besproken dat het College de kwestie zal moeten overdragen aan de Tweede Kamer. Vanaf november 2014 heeft het strafrechtelijk onderzoek door het OM de facto stil stilgelegen.

Dossier naar Tweede Kamer
Op 9 november 2015 besluit het College van procureurs-generaal de zaak over te dragen aan de Tweede Kamer. Op dinsdag 10 november 2015 verschijnt in De Telegraaf een artikel met de titel: «*Raadsel rond onderzoek 'stiekem'. Recherche zoekt lek in Kamer*». In dit artikel wordt onder meer gesteld dat fractievoorzitter Zijlstra (VVD) namens de CIVD aangifte heeft gedaan en een aantal fractieleiders in de Tweede Kamer door de Rijksrecherche is gehoord. «*Ook zouden hun belgegevens zijn vergeleken met het nummer van een NRC-journalist*». «*Bronnen melden dat er voldoende aanknopingspunten zijn om te overwegen om tot vervolging over te gaan. De beslissing zou nu op het bordje van het college van procureurs-generaal liggen*», aldus De Telegraaf.

---

[19] 'Schending van vertrouwelijkheid als ambtsmisdrijf in de zin van art. 119 Gw.' Notitie WBOM, 18 december 2014 (interne notitie van het OM; niet openbaar).

[20] 'Opsporing bij verdenking van ambtsmisdrijven of ambtsovertredingen begaan door leden van de Staten-Generaal, minister en staatsecretarissen'. Notitie WBOM, 17 maart 2015 (interne notitie van het OM; niet openbaar).

3.3 Overdracht onderzoek aan Tweede Kamer

Nieuwsbericht OM
Op woensdagavond 11 november 2015 publiceert het OM een nieuwsbericht[21] waarin wordt meegedeeld dat het OM de behandeling van de aangifte met betrekking tot het lekken uit een besloten vergadering van de CIVD gaat overdragen aan het Presidium van de Tweede Kamer. Voorafgaand aan de publicatie van het nieuwsbericht licht de waarnemend voorzitter van het College de Voorzitter van de Tweede Kamer mondeling in.

Brief naar Tweede Kamer
De volgende ochtend stuurt de waarnemend voorzitter van het College van procureurs-generaal een brief aan de Tweede Kamer over de reden van overdracht: het College acht het OM niet langer bevoegd om strafrechtelijk onderzoek te doen omdat er mogelijk sprake is van een ambtsmisdrijf als bedoeld in artikel 119 van de Grondwet. Het College is van oordeel dat de vraag of nader onderzoek geïndiceerd is bij de Tweede Kamer behoort te liggen. Het College kondigt aan in overleg te zullen treden met de Kamervoorzitter om te vernemen in hoeverre de Kamer nadere informatie wenst in verband met de kwestie.

Start onderzoek en overleg met OM
Op dinsdag 17 november 2015 stemt de Kamer in met de Presidiumbrief van 12 november en wordt een commissie van onderzoek ingesteld. Het wordt aan de commissie van onderzoek overgelaten om in overleg te treden met het OM over de vraag welke onderzoeksgegevens die door de Rijksrecherche zijn verzameld aan haar kunnen worden overgedragen. Volgens het Presidium ligt het in de rede dat de onderzoekscommissie in het bijzonder gebruik maakt van de feiten en bevindingen in het OM-onderzoek, voor zover dat mogelijk is. In het belang van de objectiviteit van het onderzoek adviseert het Presidium aan de onderzoekscommissie om te bezien of ook zonder kennisneming van de namen tot een verantwoorde beslissing kan worden gekomen.

De commissie van onderzoek start haar onderzoek op basis van de bovengenoemde overwegingen en adviezen in de brief van het Presidium. In haar eerste vergadering besluit de commissie op korte termijn met het OM in overleg te treden om de modaliteiten te verkennen van het overdragen van onderzoeksgegevens van de Rijksrecherche aan de commissie en om te bezien of, en zo ja in welke mate, de commissie gebruik zou kunnen maken van andere feiten en bevindingen uit het onderzoek dat al onder leiding van het OM is uitgevoerd. Binnen een week voert de commissie onder andere over deze onderwerpen een besloten voorgesprek met de waarnemend voorzitter van het College van procureurs-generaal. In het gesprek komen vooral procedurele en juridische aspecten aan de orde en niet de inhoud van het door het OM uitgevoerde onderzoek. Ook wordt gesproken over de mogelijkheden voor de commissie om, conform het advies van het Presidium, het onderzoek zoveel mogelijk op anonieme basis uit te voeren. Ter voorbereiding op het besloten voorgesprek vordert de commissie bij het College een tijdlijn met de stappen die in het OM-onderzoek zijn gezet en een afschrift van de in de brief van het Presidium genoemde analyse van de reikwijdte van artikel 119 van de Grondwet en van de bijzondere procedures die hierbij gelden.

---

[21] De volledige tekst van dit nieuwsbericht is opgenomen als bijlage 3.

Kennis inhoud dossier wordt noodzakelijk
In de eerstvolgende vergadering na het besloten voorgesprek met de waarnemend voorzitter van het College, komt de commissie tot de conclusie dat het in verband met haar onderzoek noodzakelijk is om van de inhoud van het onderzoeksdossier kennis te nemen. Besloten wordt bij het College twee versies van het dossier te vorderen. Ten eerste een geanonimiseerde versie, waarin naam-, adres- en woonplaatsgegevens, namen van politieke partijen en telefoonnummers zijn weggelakt. Ten tweede een niet-geanonimiseerde versie, verpakt in een verzegelde doos. Dit 'dubbelbesluit' wordt genomen om de voortgang van het onderzoek te verzekeren. De commissie zet eerst haar onderzoek zo mogelijk voort op anonieme basis, conform het advies van het Presidium respectievelijk de Kamer. Indien echter zal blijken dat de geanonimiseerde gegevens de gewenste uitvoering van het onderzoek in de weg staan, dan kan de commissie zonder verdere vertraging besluiten om kennis te nemen van (onderdelen van) het niet-geanonimiseerde dossier.

Het van het OM verkrijgen van de niet-geanonimiseerde versie van het onderzoeksdossier stuit op enige bezwaren. Hierbij spelen met name privacyaspecten en de Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens (Wjsg) een rol. Deze wet reglementeert kort gezegd de wijze waarop mag worden omgegaan met persoonsgegevens in een strafdossier. De Wjsg geeft waarborgen voor een zorgvuldige omgang met dergelijke strafvorderlijke gegevens. Het College heeft op basis van de Wjsg op zichzelf wel de mogelijkheid om justitiële en strafvorderlijke gegevens te verstrekken indien dit een zwaarwegend algemeen belang dient en de gegevens anoniem en niet herleidbaar zijn tot andere personen dan betrokkene. Ook kunnen dergelijke gegevens conform de door het College te stellen voorschriften en onder door het College te stellen voorwaarden worden verstrekt voor bijzondere doeleinden. In de wet is echter niet specifiek voorzien in verstrekking van gegevens aan een op basis van de Wmv ingestelde onderzoekscommissie met enquêtebevoegdheden.

De eerste geanonimiseerde stukken
Begin december ontvangt de commissie de eerste onderdelen van het onderzoeksdossier: twee door de Rijksrecherche geanonimiseerde en gecodeerde proces-verbalen. Het College geeft in de begeleidende brief aan dat het proces van anonimiseren en coderen de nodige zorgvuldigheid vergt en daarmee enige tijd in beslag neemt. Pas na enig aandringen van de commissie wordt ook het gehele onderzoeksdossier verzegeld en gewaarmerkt aangeleverd. De verzegelde doos wordt in de kluis opgeborgen. Enkele nieuwe geanonimiseerde onderdelen van het dossier ontvangt de commissie een kleine week later. In elke brief waarmee het OM strafvorderlijke gegevens aan de commissie toestuurt, staat nadrukkelijk vermeld dat die gegevens naar hun aard vertrouwelijk zijn, en wordt verzocht de verstrekte gegevens binnen de commissie vertrouwelijk te behandelen en niet met derden te delen.

Besloten voorgesprek met de zaaksofficier
Op zaterdagochtend 5 december 2015 voert de commissie een besloten voorgesprek met de officier van justitie van het arrondissementsparket te Den Haag die leiding gaf aan het opsporingsonderzoek door het OM. Het doel van het besloten voorgesprek is om meer informatie te krijgen over strafrechtelijk onderzoek in algemene zin en in deze specifieke casus. Het gesprek vindt plaats op anonieme basis; de officier van justitie wordt nadrukkelijk verzocht geen namen te noemen uit het onderzoek.

Handhaven volledig anonieme aanpak niet mogelijk
De commissie stelt na kennisneming van de geanonimiseerde processen-verbalen vast dat het onderzoeksdossier geenszins een 'panklaar' dossier is dat eenvoudig aan de procureur-generaal van de Hoge Raad kan worden gegeven middels een last van de Tweede Kamer. Er is ook geen sprake van een of meer verdachten. Het onderzoek van het OM, dat vooralsnog alleen gericht was op een enkel mediabericht, bevindt zich nog in een eerste fase. Een fase waarin slechts enkele getuigenverhoren zijn gehouden en een analyse van belgegevens heeft plaatsgevonden. De verwachting die lijkt te bestaan over het dossier van het OM, dat dit een nagenoeg afgerond onderzoek zou zijn, blijkt niet overeenkomstig de feiten.[22] Nader onderzoek blijkt nodig.

De commissie besluit daarna de verzegelde doos te openen om kennis te nemen van alle beschikbare stukken om vervolgens de voor het eigen onderzoek relevante stukken te kunnen gebruiken. Dit betreft met name de niet-geanonimiseerde processen-verbaal van de getuigenverhoren. Deze geven een beschrijving van alle onderzoeksresultaten van de Rijksrecherche.

3.4 Conclusies

Het OM heeft haar onderzoek (in eerste instantie) vooral afgestemd op één krantenartikel en één categorie van mogelijke verdachten, namelijk de zijde van de Kamer bestaande uit de griffier en de leden van de CIVD. Dit heeft als nadeel dat andere scenario's (nog) niet in beeld konden komen en dat in feite al vrij snel sprake was van een mogelijk ambtsmisdrijf en dus al in een vroeg stadium de vraag opkwam of het OM wel bevoegd was. Om deze vraag te beantwoorden heeft het OM het dossier erg lang onder zich gehouden.

In strafrechtelijke zin zijn er geen personen door het OM als verdachte aangemerkt. Het OM heeft de keuze gemaakt geen vervolgonderzoek te doen omdat zij zich niet langer bevoegd achtte. Om die reden is het dossier uiteindelijk overgedragen aan de Tweede Kamer.

Conclusie fase II voor het proces
In het licht van de eerdere besloten voorgesprekken met deskundigen en bestudering van de juridische literatuur en op basis van de besloten voorgesprekken met de waarnemend voorzitter van het College van procureurs-generaal en de verantwoordelijk officier van justitie, heeft de commissie besloten – na consultatie van de klankbordgroep – kennis te nemen van een deel van het niet-geanonimiseerde onderzoeksdossier van het openbaar ministerie.
Een volgende stap (fase III) is bestudering van de feiten uit het proces-verbaal van het Rijksrechercheonderzoek en op basis daarvan bezien welke personen de commissie op welke wijze wil spreken.

[22] Zie hiervoor tevens paragraaf 2.1.

4 Onderzoek door de commissie

Dit hoofdstuk beschrijft fase III van het onderzoek door de commissie: het uitvoeren van eigen onderzoek.
Mede naar aanleiding van bestudering van het onderzoeksdossier van het OM heeft de commissie de volgende activiteiten ontplooid om zelf het onderzoek naar schending van de geheimhouding voort te zetten:
– het vorderen van nadere informatie bij de CIVD en het ministerie van BZK (par. 4.1)
– het verzamelen en analyseren van openbare bronnen, met name uitingen in de media (par. 4.1)
– het voeren van besloten voorgesprekken met betrokkenen (par. 4.2)
– het combineren en analyseren van alle verkregen en verzamelde informatie (par. 4.3)

4.1 Informatie verzamelen

In aanvulling op het van het OM gevorderde onderzoeksdossier heeft de commissie ook uit andere bronnen informatie verzameld. Hierbij kan onderscheid gemaakt worden in enerzijds gevorderde stukken en anderzijds openbare bronnen.

Vergaderverslagen van de CIVD
De commissie heeft gebruik gemaakt van de verslagen van de vergaderingen van de CIVD. Deze worden door de griffier van de CIVD opgesteld en kunnen voorafgaand aan de eerstvolgende vergadering worden ingezien door de leden van de CIVD. Door de Rijksrecherche waren al gecensureerde CIVD-verslagen opgevraagd, dat wil zeggen die delen van het verslag die ingaan op bespreking in de CIVD van het dossier van de 1,8 miljoen metadata. De commissie heeft deze stukken zelf ook gevorderd bij de CIVD, inclusief een toevoeging van de vergadertijdstippen en aangevuld met passages uit die CIVD-verslagen waarin gesproken is over de voortgang van de aangifte en het lopende strafrechtelijk onderzoek.

De CIVD-notitie 'modaliteiten voor aangifte'
De commissie heeft een afschrift gevorderd van de interne CIVD-notitie over modaliteiten van aangifte c.q. vervolging bij schending van de geheimhoudingsplicht. Deze notitie die de griffier op verzoek van de CIVD heeft opgesteld, wordt besproken in de CIVD-vergadering van 6 maart 2014. In de notitie wordt uitvoerig gebruik gemaakt en verwezen naar passages uit het rapport van de commissie Prinsjesdagstukken dat in januari 2010 aan de Tweede Kamer is aangeboden.[23]
In de notitie wordt uiteengezet dat met betrekking tot de vervolgbaarheid bij schending van de geheimhoudingsplicht door een politieke ambtsdrager een apart wettelijk regime van toepassing is, voortvloeiende uit de Grondwet.
Deze bijzondere procedure die gevolgd moet worden indien sprake zou zijn van schending van de vertrouwelijkheid door een Kamerlid of bewindspersoon – en die naderhand dus ook gevolgd is – wordt in deze CIVD-notitie duidelijk omschreven en geduid. Zo wordt uitgelegd dat de Wmv uitgaat van instelling van een commissie van onderzoek uit de Tweede Kamer die geen zelfstandige opsporingsbevoegdheden heeft. De notitie vermeldt ook dat niet voorzien is in een mogelijkheid voor de

[23] Kamerstukken II, 2009/10, 32 173, nr. 2, bijlage

Tweede Kamer om door het openbaar ministerie of de politie opsporingshandelingen te laten verrichten.
Wat betreft de duiding van de procedure wordt gerefereerd aan de commissie Prinjesdagstukken die al eerder vaststelde dat, wanneer daarbij ook in aanmerking wordt genomen dat het onderzoek binnen drie maanden moet zijn afgerond, het instigeren van een vervolging door de procureur-generaal bij de Hoge Raad in een zaak van enig gewicht een 'mission impossible' lijkt. De conclusie van de commissie Prinsjesdagstukken wordt ook aangehaald, namelijk dat de weg van een strafrechtelijke vervolging, hoezeer een gedraging van een Kamerlid ook strafbaar is, onbegaanbaar is. De regeling voor het vervolgen van Kamerleden is sterk gedateerd en in de praktijk onwerkbaar, zo staat ook in de CIVD-notitie.

Interne verslagen kabinet inzake CIVD-vergaderingen
Van de zes CIVD-vergaderingen in de periode december 2013 tot maart 2014 waarin het dossier 1,8 miljoen metadata (mede) aan de orde zou zijn geweest[24], zijn de vergaderingen van 12 december 2013 en 5 februari 2014 ook (deels) bijgewoond door de ministers van BZK en Defensie en enkele van hun ambtenaren. Om die reden heeft de commissie ook de verslagen gevorderd die daarover aan de kant van het kabinet zijn opgesteld.

Openbare bronnen
Met gebruikmaking van de eigen Dienst Informatievoorziening (DIV) van de Tweede Kamer heeft de commissie de voor dit dossier relevant geachte Kamerstukken, geschreven media, fragmenten van radio- en televisieuitzendingen en digitale bronnen (websites, sociale media) ontsloten en geanalyseerd. De uiteenlopende bronnen zijn in tijdsvolgorde gezet (chronologie) zodat een beeld ontstond van welke zaken, op welke momenten en op welke wijze in de openbaarheid zijn gekomen. Dit is een bouwsteen geweest bij het voorbereiden en het voeren van besloten voorgesprekken. In de bronnenlijst van dit verslag zijn de openbare bronnen vermeld die in dit verslag aangehaald worden.

Verzoek aan NRC-journalist
De commissie constateert dat het onderzoek van de Rijksrecherche zich toespitst op een krantenartikel dat op 18 februari 2014 is gepubliceerd. Vervolgens is in de periode rondom de verschijning van dit artikel gekeken welke contacten per telefoon er geweest zijn tussen leden van de CIVD en de betreffende journalist. Deze laatste bron is evenwel in het onderzoek van de Rijksrecherche niet gehoord. De commissie heeft om die reden stilgestaan bij de vraag of zij zelf één of meer journalisten zou moeten uitnodigen voor een besloten voorgesprek. In verband met het verschoningsrecht van journalisten acht zij het niet kansrijk dat dit tot resultaat zal leiden.
De commissie acht het daarentegen ook onbevredigend wanneer de NRC-journalist, wiens artikel immers aanleiding was voor de aangifte en die centraal stond in het onderzoek van de Rijksrecherche, niet tenminste in de gelegenheid zou worden gesteld om voor de commissie relevante informatie te delen. Dit overigens in het besef dat dit raakt aan het uitgangspunt van de journalistieke bronbescherming. Om die reden heeft de commissie per brief aan deze journalist verzocht aan de commissie te laten weten of hij bereid zou zijn de bronnen waarop het artikel van

[24] Het betreft een regulier geplande CIVD-vergadering op 12 december 2013 en vijf extra CIVD-vergaderingen begin 2014 op respectievelijk 5 februari, 13 februari, 18 februari, 6 maart en 13 maart.

18 februari 2014 gebaseerd is, prijs te geven ten behoeve van het onderzoek van de commissie. De commissie heeft hierop als reactie gekregen dat de journalist niet bereid is om informatie met de commissie te delen en dat hij zich zo nodig zou beroepen op zijn verschoningsrecht.

4.2 Gesprekken voeren

Reikwijdte gesprekken
Op basis van het onderzoeksdossier van het OM en de hierboven beschreven gevorderde informatie en ontsloten openbare informatie, heeft de commissie besloten het onderzoek van het OM voort te zetten door een aantal personen uit te nodigen voor een besloten voorgesprek. De commissie ziet geen aanleiding het onderzoek op voorhand te beperken tot het NRC-artikel van 18 februari 2014. Ook andere uitingen in andere media en uitingen op andere tijdstippen worden in de besloten voorgesprekken aan de orde gesteld. Meer in het algemeen zijn contacten met de pers over dit dossier in den brede een aandachtspunt voor de commissie bij het voeren van de gesprekken.

Reikwijdte doelgroep besloten voorgesprekken
Ook wat betreft de gesprekpartners heeft de commissie gekozen voor een bredere doelgroep dan het onderzoek van het OM. De commissie heeft kennis kunnen nemen van de verslagen van de getuigenverhoren die de Rijksrecherche heeft gevoerd met enkele leden van de CIVD en met de griffier van die commissie. De commissie concludeert na bestudering van het onderzoeksdossier van het OM dat het in de rede ligt om in eerste instantie ‘de CIVD’ te spreken, dat wil zeggen alle leden (= fractievoorzitters die lid waren in de periode december 2013 – maart 2014) en de griffier van de commissie. Dat levert een compleet beeld op en stelt ook alle leden in staat om zich te verantwoorden over de wijze waarop zij invulling geven aan geheimhoudingsverplichtingen die binnen de CIVD gelden. Daarnaast biedt deze integrale aanpak de commissie enerzijds de mogelijkheid om leden die nog niet gehoord zijn door de Rijksrecherche gericht te bevragen over bijvoorbeeld hun contacten met de media over dit dossier. Anderzijds biedt het de commissie de mogelijkheid om ook die leden die al eerder gehoord waren door de Rijksrecherche, aanvullende of verdiepende vragen te stellen over hetgeen zij al eerder hadden verklaard.

Personen buiten de CIVD
De commissie houdt daarbij op voorhand ook rekening met het scenario dat schending van de geheimhouding (ook) buiten de hiervoor genoemde interne kring van de CIVD (i.c. de leden en de griffier) gelegen kan zijn. Echter, gegeven haar taakopvatting en bevoegdheden en uitgaande van het voorwerk dat de Rijksrecherche had gedaan en rekening houdend met de beschikbare tijd, heeft de commissie zich beperkt tot hetgeen is neergelegd in dit verslag. Om de hiervoor genoemde redenen is afgezien van het houden van gesprekken met personen die geen toegang hebben tot de CIVD maar mogelijk wel kennis kunnen hebben van hetgeen daar gewisseld is, zoals bijvoorbeeld de persoonlijk medewerkers of voorlichters van fractievoorzitters of van betrokken bewindslieden. Evenmin is gesproken met andere ambtenaren – al dan niet aanwezig bij één of meer CIVD-vergaderingen – dan de griffier van de CIVD, omdat zij gezien hun status niet vallen onder de werking van artikel 119 Grondwet (en daarmee de directe bevoegdheden van de commissie).
De commissie heeft wel besloten om ook een bewindspersoon te bevragen. Het lag voor de commissie het meest in de rede om een

gesprek te voeren met de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties gezien zijn grote betrokkenheid bij dit dossier.
Zoals in de hoofdstukken 2 en 3 uiteengezet heeft de commissie ook in fase II van haar onderzoek gesproken met enkele andere betrokkenen en een drietal deskundigen. Inclusief de gesprekken in deze fase met de griffier van de commissie, alle fractievoorzitters die lid waren van de CIVD (eind 2013/begin 2014) en met de minister van BZK, zijn zodoende in totaal met 19 personen besloten voorgesprekken gehouden (zie ook bijlage 4 voor een overzicht).

Opzet gesprekken
De commissie heeft een keuze moeten maken welk instrument van de Wpe zij in deze fase ging inzetten. De Wpe geeft drie mogelijkheden: een besloten voorgesprek (artikel 8 Wpe), een besloten verhoor onder ede en een openbaar verhoor onder ede (artikelen 9, 11 en 12 Wpe).
De commissie is zich daarbij steeds bewust geweest van het feit dat zij in de kern als taak heeft een opsporingsonderzoek te doen. De zorgvuldigheid die dat vergt heeft de commissie zwaar laten wegen. Proportionaliteit en algemene waarborgen rond een strafproces (zoals ook vastgelegd in artikel 6 van het EVRM) zijn de uitgangspunten geweest voor de commissie bij het maken van deze keuze. De commissie stelt hierbij dan ook vast dat regulier opsporingsonderzoek geen openbaar karakter heeft ter bescherming van onder andere het belang van de betrokkene en het onderzoeksbelang. De commissie is van oordeel dat het houden van openbare verhoren onder ede geen begaanbare weg is.

Voor de afweging tussen het inzetten van besloten verhoren onder ede en besloten voorgesprekken overweegt de commissie het volgende. Zoals reeds aangegeven in hoofdstuk 2, bestaat er een tegenstrijdigheid tussen de Wpe en de Wmv. Het zogenaamde ‘nemo tenetur-beginsel’, dat betekent dat verdachten niet gedwongen kunnen worden om mee te werken aan hun eigen veroordeling, is ter bescherming van getuigen verwerkt in de Wpe. In de Wpe is opgenomen dat alles wat een getuige in besloten of openbaar verhoor verklaart, niet gebruikt mag worden in een eventueel strafproces. Dat is immers ook niet het doel van een parlementaire enquête. Dit is echter wel het doel van de procedure die de commissie van onderzoek geacht wordt te doorlopen. Het houden van een besloten of openbaar verhoor onder ede zou dus kunnen betekenen dat afgelegde verklaringen niet als bewijsmateriaal kunnen dienen in de verdere procedure. Dat zou haaks staan op de opdracht van de commissie. Daarbij ziet de commissie dat, wanneer zij personen zou horen onder ede, de waarborgen omtrent een eerlijk proces van artikel 6 EVRM een grote rol zouden gaan spelen. Die waarborgen leiden er in een regulier strafrechtelijke onderzoek toe dat potentiële verdachten niet onder ede worden gehoord. Dit overwegende concludeert de commissie dat het houden van verhoren onder ede geen begaanbare weg is.

Vanwege het feit dat de Wpe door de commissie toegepast wordt in het kader van de opsporing van mogelijke strafbare feiten, heeft de commissie betrokkenen steeds expliciet gewezen op de rechten die zij bij een besloten voorgesprek hebben. Zo is in de schriftelijke uitnodigingen gewezen op het feit dat er geen plicht tot medewerking is voor het besloten voorgesprek en dat de genodigde het recht heeft zich te laten bijstaan. Bij aanvang van ieder gesprek is dit herhaald en is tevens aangegeven dat betrokkene niet de plicht had tot antwoorden. Hoewel dit alles vanuit opsporingsperspectief de effectiviteit van het instrument negatief had kunnen beïnvloeden, stelt de commissie vast dat dit in de

praktijk niet het geval is geweest. Alle genodigden hebben gehoor gegeven aan hun uitnodiging om voor de commissie te verschijnen en tijdens de besloten voorgesprekken is nimmer gebruik gemaakt van de mogelijkheid om af te zien van beantwoording van de door de commissie gestelde vragen.

Inhoud en doel gesprekken
Wat betreft de inhoud en opbouw van de gesprekken in deze fase heeft de commissie bewust gekozen voor een zekere uniformiteit. De taak van de commissie, conform de opdracht van de Tweede Kamer en gegeven de wet, is het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen die tot opheldering van de feiten kunnen leiden. Het verzamelen van bescheiden is vooral door middel van vorderingen gebeurd. Het doel van de gesprekken is derhalve om inlichtingen en bewijzen te verkrijgen die opheldering kunnen geven over de schending van de geheimhouding. Daartoe heeft de commissie zich door middel van de gesprekken ook een goed beeld willen vormen van die aspecten die voor geheimhouding relevant zijn, zoals naleving van procedures, het omgaan met (eerdere) schending van de geheimhouding en contacten met media. De commissie heeft zowel gevraagd naar deze aspecten in het algemeen, als uiteraard toegespitst op deze casus. Dit alles in het licht van de kernvraag: is er sprake van een redelijke vermoeden van schuld aan het opzettelijk schenden van de geheimhouding?
Daarvoor is het nodig te komen tot bekentenissen, dan wel belastende verklaringen. Besloten voorgesprekken zijn het middel dat de commissie daarvoor kon inzetten.

In de gesprekken kwamen de volgende thema's aan de orde:

1. Opzet en naleving van de geheimhoudingsverplichtingen binnen de CIVD
   De commissie heeft zich een beeld willen vormen over de cultuur en gebruiken in de CIVD ten aanzien van de geheimhouding die deelname aan CIVD-vergaderingen met zich brengt. Vragen zijn gericht op de regels, procedures en werkwijzen die de geheimhouding binnen de CIVD moeten waarborgen. De commissie heeft vervolgens stilgestaan bij de bekendheid, naleving en toepassing in de praktijk van de regels.

2. Schending van de geheimhouding voorafgaand aan 18 februari 2014
   In paragraaf 3.1 is uiteengezet dat de aangifte van de CIVD zich richt op schending van de geheimhouding op en na 18 februari 2014; de verschijning van het artikel in NRC Handelsblad. De commissie is nagegaan of al eerder in dit dossier sprake is van schending van de geheimhouding. Temeer omdat de commissie op basis van het verslag van de CIVD-vergadering van 13 februari 2014 constateert dat toen ook al gesproken is over het doen van aangifte. De commissie heeft vragen gesteld over hoe is omgegaan met schending van de geheimhouding, zowel in het verleden als in de periode tot 18 februari 2014.

3. Aangifte van schending van de geheimhouding op en na 18 februari 2014
   De commissie heeft de aard en omvang van (mogelijke) schending van de geheimhouding op en na 18 februari 2014 onderzocht. Vragen zijn gericht op het besluit om aangifte te doen en op de uitingen in de

openbaarheid die duiden op schending van de geheimhouding, alsmede de mogelijke bronnen daarvan.

4. Contacten met de media
De commissie heeft onderzoek gedaan naar aard en inhoud van de contacten met de media in dit dossier. Indien van toepassing, is ook ingegaan op de telefonische contacten met de journalist van het NRC die de Rijksrecherche in beeld had gebracht.

5. Vermoeden van schuld
Zoals gesteld, zijn de gesprekken primair gericht op het verzamelen van bewijzen, met name in de vorm van het vergaren van belastende of ontlastende verklaringen van de gesprekspartners over bepaalde feiten. Dit ter beantwoording van de vraag of sprake is van het opzettelijk schenden van de geheimhouding en een redelijk vermoeden van schuld.

4.3 Uitkomsten onderzoek

Hiervoor is uiteengezet hoe de commissie te werk is gegaan bij het opsporen en verzamelen van bescheiden, inlichtingen en bewijzen. Op basis van analyse van het onderzoeksdossier van het OM, vorderen van aanvullende informatie, analyseren van openbare bronnen en het voeren van besloten voorgesprekken, komt de commissie tot een aantal bevindingen. Onderstaand worden deze uiteengezet aan de hand van de hiervoor genoemde vijf gespreksthema's.

1. Opzet en naleving van de geheimhoudingsverplichtingen binnen de CIVD

Bewustzijn en procedures rond geheimhouding op orde
In de gesprekken is naar voren gekomen dat, zonder uitzondering, door alle betrokkenen veel waarde gehecht wordt aan de geheimhoudingsbepalingen die op de CIVD van toepassing zijn. Iedereen is van het belang ervan doordrongen en op de hoogte van de regels en procedures. Voor zover de commissie heeft kunnen vaststellen wordt er in de praktische uitvoering ook naar gehandeld.
In de regels en procedures zijn in de loop der jaren meer waarborgen geschapen voor geheimhouding. Zo worden bijvoorbeeld vergaderstukken niet meer vooraf bij deelnemers bezorgd, maar worden deze ter vergadering uitgereikt en is voorzien in een speciale leesprocedure vooraf. Vergaderstukken gaan na afloop van de vergadering centraal in de kluis. De regels rond geheimhouding zijn ook van toepassing op niet CIVD-leden, zoals ministers en de ambtenaren van het ministerie en van de veiligheidsdiensten die hen vergezellen. Voor zover de commissie heeft kunnen nagaan wordt ook aan kabinetszijde grote zorgvuldigheid betracht rond CIVD-aangelegenheden.

Zelden schending van geheimhouding
Gezien het voorgaande is het niet verwonderlijk dat meerdere betrokkenen hebben verklaard dat er in de afgelopen jaren geen noemenswaardige problemen zijn geweest met betrekking tot de geheimhouding. Een uitzondering daarop vormt een eerdere casus van een artikel in de media waarin gerefereerd wordt aan wat in een CIVD-vergadering besproken zou zijn. Deze eerdere schending van de geheimhouding is in enkele gesprekken met de commissie zijdelings aan de orde gekomen omdat het ook relevantie heeft voor het door de commissie onderzochte

dossier. Ten eerste omdat dit voorval destijds binnen de CIVD zelf op een bevredigende wijze opgelost kon worden, zonder dat een onderzoek of aangifte nodig was. Ten tweede omdat dit voorval het gevoel in de CIVD versterkte dat iedere vorm van schending van de geheimhouding actie behoeft en dat bij een volgende schending aangifte gedaan moest worden. De eerdere casus was een 'wake up call' voor de CIVD en heeft voor deze casus gefungeerd als katalysator om aangifte te doen.

2. Schendingen van de geheimhouding voorafgaand aan 18 februari 2014

CIVD-vergadering van 13 februari 2014

De commissie is in de gesprekken ingegaan op de CIVD-vergadering van 13 februari 2014 omdat in deze vergadering stil wordt gestaan bij de berichten over de CIVD in de media. Voor de eerste maal wordt gesproken over de mogelijkheid tot het doen van aangifte en voor de eerste maal probeert de CIVD actief in te spelen op deze berichtgeving. De CIVD brengt via enkele media naar buiten dat de motie van wantrouwen die in het Kamerdebat van 11 februari 2014 is ingediend 'een politiek oordeel is en per definitie niets kan zeggen over hetgeen is gewisseld in de CIVD'. Het verklaart de berichten die verschijnen op NRC.nl op de avond van 13 februari 2014 en later die week in De Telegraaf en NRC Handelsblad over de mededeling van de voorzitter van de CIVD.[25] Het bericht op NRC.nl eindigt met de constatering: «*Het is hoogst ongebruikelijk dat de voorzitter uitspraken doet over de 'commissie-stiekem'*.»

Toenemende berichtgeving over de CIVD

In de CIVD-vergadering van 13 februari 2014 is de berichtgeving in de media ook aanleiding om te concluderen dat bij een volgende casus van schending van de geheimhouding aangifte zal worden gedaan. Hierbij doelend op zowel de eerdere casus, als op de berichtgeving in de voorbije periode. Er is weliswaar nog geen evidente schending van de geheimhouding, maar er is tenminste sprake van pogingen om de beeldvorming te beïnvloeden. Dit laatste overigens ook door de commissie zelf.
De griffier van de CIVD zal een notitie opstellen over mogelijkheden voor het doen van aangifte bij schending van de geheimhouding en wat een onderzoek van de Rijksrecherche met zich mee zal brengen. De aanleiding voor het laten opstellen van een notitie is het naar buiten komen van berichten over het dossier 1,8 miljoen metadata (zie box 1 voor een aantal voorbeelden). In de media doen berichten de ronde over wat er al dan niet door de ministers van BZK en Defensie medegedeeld zou zijn aan de CIVD-leden over dit dossier in de vergadering van 12 december 2013. Ook over aard en inhoud van de extra CIVD-vergadering van 5 februari 2014, die aan dit vraagstuk gewijd was, verschijnen berichten in de openbaarheid. Na het Kamerdebat van 11 februari 2014 neemt de intensiteit van deze berichtgeving verder toe, omdat dan ook de link gelegd wordt met de ingediende motie van wantrouwen die stelt dat de Kamer over dit onderwerp niet geïnformeerd is.

> Box 1 Media-uitingen voor 18 februari 2014
>
> Op woensdag 5 februari 2014 vergadert de CIVD. Hoewel plaats en inhoud vertrouwelijk zijn komen daar al gauw berichten over naar buiten. Zo vertelt diezelfde avond Telegraaf-journalist Paul Jansen in de uitzending van Pauw en Witteman: «*Maar Plasterk was vanavond*

[25] Zie respectievelijk: NRC.nl (13 februari 2014), De Telegraaf (15 februari 2014), NRC Handelsblad (15 februari 2014).

wel degelijk in de Kamer, want de twee ministers zijn samen met de baas van de MIVD en de AIVD in de Kamer met de fractievoorzitters gaan praten in de commissie stiekem. Dat is de commissie voor de inlichtingendiensten die zijn vanavond samengekomen.»

De Telegraaf meldt op dinsdag 11 februari 2014 (de dag van het Kamerdebat): *«'Stiekem' kwam pas vorige week bijeen in verband met de affaire.» (...) «Volgens een ingewijde is ook alleen in algemene zin over het verzamelen van telefoondata gesproken.»*

In het radioprogramma 'De Nieuws BV' wordt op woensdag 12 februari 2014 door journalist Peter Kee (redacteur van Pauw & Witteman) gezegd: «*Die woede van Diederik Samsom van gisteren in de Kamer, dat zou ook kunnen voortkomen uit een scenario dat ik ook ergens langs hoorde komen. Vorige week riep Plasterk de commissie Stiekem bij elkaar. En een verhaal dat rondgaat is dat hij toen de commissie stiekem heeft gevraagd of hij naar buiten mocht brengen dat hij hen eerder geïnformeerd had.*»

Diezelfde dag meldt Dominique van der Heyde in Nieuwsuur: *«Wat wij horen uit bronnen is daar er wel iets is gewisseld in die commissie stiekem. Er is in december, dat zou dan op 12 december zijn geweest. Maar hoe expliciet dat was, wat die informatie precies was, daarover lopen de lezingen uiteen.»*

NRC Handelsblad schrijft op 15 februari 2014: *«In de kringen rond de ondertekenaars van de motie wordt niet meer categorisch ontkend dat er in de commissie-stiekem over de juiste herkomst van de 1,8 miljoen belgegevens is gesproken. Alleen zou die informatie te onduidelijk en omfloerst zijn verschaft, waardoor de politieke draai van Plasterk onvoldoende duidelijk werd. Alle mededelingen over wat er daar is besproken, worden slechts in zeer omstandige en cryptische zinsconstructies gedaan, zodat het schenden van de geheimhoudingsplicht wordt omzeild.»*
«Een fractievoorzitter speelde deze week daarom met het idee om openbaarmaking van de commissie-verslagen te eisen. Dan stopt dit schimmenspel en kan iedereen eigen conclusies trekken over de werkelijke gang van zaken. Dat verzoek is nóg niet gedaan.»

Een kettingreactie in de berichtgeving
De commissie stelt vast dat vanaf de dag van het Kamerdebat op 11 februari 2014 in feite een kettingreactie ontstaat van berichtgeving in de media rond de CIVD. Centraal in de beeldvorming rond het dossier staat de vraag of de CIVD c.q. de Kamer nu wel of niet geïnformeerd is. Een politieke vraag, die om die reden ook volop in de openbaarheid in de media gesteld wordt en centraal staat in het Kamerdebat van 11 februari 2014. Maar ook een vraag die speelt rond de CIVD en daar een enorm spanningsveld oplevert voor zowel leden van de CIVD als de betrokken ministers. Pogingen om de beeldvorming hierover te beïnvloeden en te neutraliseren zijn wel geduid in termen van 'duwen en terugduwen' respectievelijk 'de bal in het midden krijgen'.

Een eerste poging van de CIVD op 13 februari 2014 om de beeldvorming te neutraliseren heeft niet het gewenste effect.[26]

3. Aangifte van schending van de geheimhouding op en na 18 februari 2014

Schending van de geheimhouding
In NRC Handelsblad verschijnt op zaterdag 15 februari 2014 een artikel dat op grote lijnen inzicht biedt in hoe besluitvorming in de CIVD zou zijn verlopen (zie ook box 1). De betreffende journalist benadert die week verschillende leden van de CIVD in de hoop meer informatie te vergaren en om zaken te verifiëren. Dit met het oog op een meer gedetailleerde reconstructie. Deze reconstructie verschijnt op dinsdag 18 februari 2014 in NRC Handelsblad (zie ook box 2). Voor de CIVD is dit de spreekwoordelijke druppel die de emmer doet overlopen. Diezelfde middag komt de CIVD in een extra vergadering bijeen. De CIVD concludeert dat de geheimhouding geschonden is, zonder dat de bron bekend wordt. Besloten wordt dat in beginsel aangifte moet worden gedaan zodat de Rijksrecherche een onderzoek kan starten. Het feitelijk besluit daartoe wordt aangehouden tot de vergadering van 6 maart 2014 omdat de voorzitter afwezig is en in afwachting van de notitie met de modaliteiten voor aangifte en vervolging. De CIVD komt opnieuw met een verklaring voor de media naar buiten. Ditmaal schriftelijk en voor alle media. De boodschap luidt: «*De CIVD acht zich in het licht van de eerdere uitlatingen in de openbaarheid door de minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties niet geïnformeerd over de rol en werkwijze van de Nederlandse Inlichtingen- en veiligheidsdiensten bij de verzameling van 1,8 miljoen metadata.*»

Meer media-aandacht voor CIVD
Ook deze extra CIVD-vergadering is bekend bij de media die in ruime getale voor de vergaderruimte aanwezig is. De volgende dag besteden alle landelijke dagbladen aandacht aan de CIVD. In een aantal kranten verschijnen berichten die zouden kunnen duiden op kennis van wat er in CIVD-vergaderingen gezegd zou zijn, waaronder ook in de vergadering van de dag ervoor. In box 2 is een aantal media-uitingen vanaf 18 februari 2014 op een rij gezet.

> Box 2 Media-uitingen op en na 18 februari 2014
>
> 18 februari 2014 NRC-Handelsblad
> *«Nu blijkt dat minister van Defensie Jeanine Hennis-Plasschaert (VVD) en een van haar ambtenaren op 12 december de 'commissie-stiekem' meldden dat de belgegevens door de eigen inlichtingen-diensten waren verzameld en met de NSA gedeeld. Plasterk was daarbij aanwezig. Oppositiebronnen benadrukken dat het politieke belang van de informatie, die Hennis op 12 december met de commissie deelde, in hun ogen niet duidelijk was.»*
> *«Tijdens de ingelaste vergadering van de commissie werd de vergadering van 12 december aan de hand van gespreksnotities en notulen gereconstrueerd. Zijlstra concludeerde dat de werkelijke herkomst van de belgegevens op 12 december was besproken, maar dat het belang van die informatie niet expliciet was gemeld.*

[26] NRC Handelsblad publiceert op zaterdag 15 februari 2014 een artikel over – wat zij noemen- 'de extreem ongebruikelijke gebeurtenis: een publieke uitlating van de commissievoorzitter' en schrijven: '*De situatie is niet tot bedaren gebracht, omdat beide kampen er groot belang bij hebben hun versie van de werkelijkheid te laten overwinnen*'.

Overigens zei Plasterk op 12 december na de uitleg van Hennis dat hij blij was dat hij de Amerikanen niet te hard had aangepakt, waarmee hij een impliciete verwijzing maakte naar zijn eerste fout.»

19 februari 2014 De Volkskrant
«De werkelijkheid is anders, zeggen zij: niet Plasterk, maar directeur Pieter Bindt van de MIVD heeft op 12 december 'tussen neus en lippen door' en 'tijdens de rondvraag' iets gemeld aan de commissie over de Nederlandse betrokkenheid bij de afluisterpraktijken, zo vertellen drie ingewijden aan de Volkskrant.»

19 februari 2014 De Telegraaf
«Er werd onmiddellijk een extra vergadering van de 'commissie stiekem' belegd om de zaak te bespreken. Ook kwam ter sprake of de Rijksrecherche een onderzoek moet starten naar het uit de school klappen over de CIVD. Die optie ligt nog op tafel.»

19 februari 2014 NRC Handelsblad
«Bronnen bij de oppositie geven allerlei verklaringen: het kwam voorbij in de rondvraag, het waren hoogstens drie zinnen, het gebeurde tussen neus en lippen door. De belangrijkste reden: er werd niet expliciet bij gezegd dat het een correctie van eerdere uitlatingen van Plasterk was. Of het moment werkelijk ongemerkt voorbij ging, daarover verschillen de lezingen. Meerdere bronnen registreerden een reactie van Plasterk.»

13 november 2015 De Volkskrant
[in terugblik op 18 februari 2014:] *«Bij één fractievoorzitter staat die middag de verbijstering op het gezicht gebeiteld. 'Er is schaamteloos gelekt.' In de uren daarna staat de deur van de CIVD wagenwijd open.»*

CIVD doet aangifte
De mediaberichten zijn voor de CIVD aanleiding om op 6 maart 2014 te besluiten dat de voorzitter zich zal verstaan met de Rijksrecherche om de situatie te bespreken en te vragen of een onderzoek mogelijk en zinvol is.

In de gesprekken met de commissie komt naar voren dat de ambtelijke notitie met de modaliteiten een beperkte rol speelt in de besluitvorming over het doen van aangifte. Hoewel deze notitie een duidelijk beeld geeft van de juridische haken en ogen en ook de complexe procedure beschrijft die gevolgd moet worden wanneer zou blijken dat een Kamerlid zich schuldig heeft gemaakt aan lekken, is niets doen geen optie meer. 'Wie A zegt moet ook B zeggen' is de teneur in de CIVD. Op 13 maart 2014 koppelt de voorzitter terug over het gesprek dat hij heeft gehad met een medewerker van de Rijksrecherche en een officier van justitie. Er wordt besloten tot het doen van aangifte.

4. Contacten met de media

Mediacontacten
Gegeven het karakter van het onderzoek heeft de commissie aan alle betrokkenen veel vragen gesteld over contacten met de pers. Ten eerste naar contacten in het algemeen over het dossier 1,8 mln. metadata. Ten tweede specifiek naar contacten met betrekking tot bepaalde CIVD-vergaderingen of bepaalde mediaberichten. Ten derde specifiek naar de contacten gerelateerd aan het artikel in NRC Handelsblad van

18 februari 2014 dat de directe aanleiding vormde voor de aangifte. Indien van toepassing is hierbij ook teruggegrepen op een eventueel eerder verhoor met de Rijksrecherche en/of de belgegevens die de Rijksrecherche op dit punt had verzameld en geanalyseerd.

Wel spreken over het dossier, niet over CIVD
Vrijwel alle betrokkenen (met uitzondering uiteraard van de griffier van de commissie) gaven aan contacten te hebben met de media. Zowel gevraagd als ongevraagd. Vrijwel alle betrokkenen hebben in de periode die de commissie onderzoekt in meer of mindere mate ook contacten gehad over het dossier 1,8 miljoen metadata in hun rol als fractievoorzitter of minister. Betrokkenen wezen er soms op dat dit niet uitzonderlijk was omdat over dit onderwerp tot diep in de nacht een debat gevoerd is waarbij een motie van wantrouwen is ingediend. Vaak is ook nadrukkelijk het onderscheid aangebracht tussen spreken met de media over het dossier en spreken met de media over wat daarover in de CIVD is gezegd. Zonder uitzondering heeft iedereen desgevraagd verklaard nooit mededeling te hebben gedaan aan journalisten over de inhoud van wat in de CIVD is gewisseld.

Contacten met NRC-journalist, niet over CIVD
De antwoorden op de specifieke vragen over de contacten met de NRC-journalist levert een vergelijkbaar beeld. Er waren in die periode de nodige contacten over en weer. Veelal ook over dit dossier, maar steeds tekenen betrokkenen daarbij aan dat over de CIVD nooit wordt gesproken. Ook niet als bij herhaling of op indirecte wijze door journalisten naar informatie over de CIVD gehengeld wordt. De contacten tussen de NRC-journalist en fractievoorzitters die naar voren komen uit door de Rijksrecherche uitgevoerde analyse van belgegevens, zijn door de commissie aan de desbetreffende fractievoorzitters één voor één voorgelegd. Voor zover er nog herinnering bestond, is een verklaring gegeven voor de aard van het telefoongesprek. Aan de exacte inhoud van de telefoongesprekken was echter bij geen van de gesprekspartners nog herinnering.

Weinig herinnering
De commissie constateert dat de lange periode die inmiddels verstreken is tussen het moment van mogelijke schending van de geheimhouding en het moment dat zij (vervolg)onderzoek moet doen, te lang lijkt voor een adequaat en betrouwbaar opsporingsonderzoek. Het speelde de commissie parten dat in de gesprekken gevraagd moest worden naar feiten en omstandigheden van twee jaar geleden. Veel betrokkenen hadden geen scherpe herinnering meer met welke journalist ze precies wat besproken hadden twee jaar geleden. Voor zover er nog een herinnering bestond, is een verklaring gegeven.

5. Vermoeden van schuld

Mediacontacten
De commissie heeft vastgesteld dat leden van CIVD in de onderzochte periode veel contact met de media hadden over dit dossier. Eveneens is er contact geweest met de NRC-journalist. Maar ook met andere journalisten, waarvan aantallen en tijdstippen van de telefooncontacten niet in kaart gebracht zijn door de Rijksrecherche. Duidelijk is dat journalisten actief op zoek waren naar informatie over dit dossier. Alle fractievoorzitters die destijds lid waren van de CIVD en de minister van BZK

verklaarden bij vragen van de commissie over specifieke contacten, dat zij nooit spreken over de CIVD; ook niet als ze daarop bevraagd worden.

Geen redelijk vermoeden van schuld
De gevoerde gesprekken hebben de commissie veel helderheid verschaft en inzicht geboden in de dynamiek die het dossier van de 1,8 miljoen metadata binnen de CIVD teweeg heeft gebracht. De gesprekken hebben evenwel geen bekentenissen of voor anderen belastende verklaringen opgeleverd. Evenmin zijn er feiten of omstandigheden naar voren gekomen in de gesprekken die de commissie nog niet bekend waren of de commissie aanleiding gaven voor vervolgacties.
De gesprekken hebben niet geleid tot een redelijk vermoeden van schuld aan schending van de geheimhouding.
Berichten in de media laten zien dat wel sprake is van het schenden van de geheimhouding, maar de commissie is er niet in geslaagd te achterhalen hoe en door wie dat is gebeurd.

4.4 Conclusies

De reeks van besloten voorgesprekken vormt geen aanleiding voor de commissie voor het houden van aanvullende gesprekken.

De besloten voorgesprekken met de commissie hebben geen bekentenissen opgeleverd, noch andere aanwijzingen voor een redelijk vermoeden van schuld van schending van de geheimhouding.

De effectiviteit van de besloten voorgesprekken met betrokkenen is negatief beïnvloed door het feit dat het onderzoek lang is blijven liggen en er al veel over naar buiten is gekomen. Betrokkenen is gevraagd naar feiten uit een periode van bijna twee jaar geleden. Het feit dat bekend was dat er al een onderzoek had plaatsgevonden door de Rijksrecherche, onder meer naar belgegevens, maakte dat de commissie niet kon profiteren van elementen als 'verrassing' of 'confrontatie' die normaal gesproken in een opsporingsonderzoek behulpzaam kunnen zijn bij waarheidsvinding.

De commissie is tot het oordeel gekomen dat er geen 'cultuur van lekken' bestaat in de CIVD. Integendeel. De vertrouwelijkheid van hetgeen gewisseld wordt en het belang van strikte geheimhouding voor het kunnen functioneren van de CIVD wordt alom herkend, erkend en gerespecteerd door alle betrokkenen. Daarnaast is er de laatste jaren het nodige verbeterd in de procedures en werkwijze van de CIVD ter waarborging van de vertrouwelijkheid.

Problemen met schending van de geheimhouding doen zich dan ook hoogst zelden voor. Des te opvallender dat in deze casus, die de commissie heeft onderzocht, over een langere periode en bij herhaling berichten over wat in de CIVD gewisseld zou zijn naar buiten zijn gekomen. Er is in feite een kettingreactie ontstaan van 'duwen en terugduwen van de beeldvorming' rond het dossier van de 1,8 miljoen metadata. Zichtbaar was wat daarover in de media verscheen, onzichtbaar bleef wat hiervan de bronnen waren.

De door de commissie onderzochte casus heeft daarmee een specifiek en uniek karakter. In de kern is namelijk een politiek verschil van inzicht teruggeslagen op een commissie die daar naar zijn aard niet op berekend is. De CIVD moet onder strikte geheimhouding, apolitiek en in de

publicitaire luwte kunnen functioneren. Op meerdere momenten was in dit dossier echter van het tegendeel sprake. Ook al is geen operationele informatie in de openbaarheid gekomen, de schending van het principe van geheimhouding weegt zwaar en rechtvaardigt alleen al om die reden de inspanningen van de commissie om de waarheid achter de schending van de geheimhouding te achterhalen. De commissie betreurt het dat dit niet mogelijk is gebleken.

5 Conclusies

5.1 Geen genoegzame gronden voor vervolging

De hoofdconclusie van de commissie luidt: de commissie heeft in haar onderzoek geen feiten of omstandigheden aangetroffen die leiden tot een redelijk vermoeden van schuld van één of meer personen aan het opzettelijk schenden van de geheimhouding van de CIVD.

De commissie stelt de Tweede Kamer voor vast te stellen dat dientengevolge genoegzame gronden voor vervolging ontbreken.

5.2 Wettelijke procedure is een onbegaanbare weg

Het gehele onderzoek naar schending van de geheimhouding is om een aantal redenen bemoeilijkt.
- het OM was niet bevoegd het in gang gezette onderzoek af te maken;
- de doorlooptijd van het onderzoek van het OM was lang: na de aangifte duurde het 20 maanden voor de zaak aan de Tweede Kamer werd overgedragen;
- de commissie had geen adequate opsporingsbevoegdheden;
- de commissie had kort de tijd (minder dan drie maanden);
- de commissie had te maken met onduidelijke, gedateerde en tegenstrijdige wetgeving.

De wettelijke procedure voor vervolging van politieke ambtsdragers is «in de praktijk onbegaanbaar», een «mission impossible».
Deze conclusie en genoemde kwalificaties zijn letterlijk ontleend aan zowel een notitie die geagendeerd was in de CIVD, als aan het rapport 'Publiek Geheim'[27]. Dit rapport is in januari 2010 in opdracht van de Tweede Kamer opgesteld. Aanleiding voor dit rapport was ook destijds een 'lekincident'.[28] De commissie concludeert dat een relevante aanbeveling uit dit rapport voor de Kamer, niet is overgenomen door de Kamer. Aanbeveling 6 luidde namelijk: '*Streven naar een modernisering van de wetgeving op grond waarvan ministers, staatssecretarissen en Kamerleden voor ambtsdelicten kunnen worden vervolgd*'. Deze aanbeveling heeft aan actualiteitswaarde niets verloren.

---

[27] Kamerstuk II, 2009/10, 32 173, nr. 2, bijlage. Rapport 'Publiek Geheim', p. 79

[28] in casu het schenden van de geheimhouding van aan de Kamer onder embargo aangeboden Prinsjesdagstukken (w.o. de Miljoenennota van het Kabinet en het Centraal Economisch Plan van het CPB).

Afkortingenlijst

AIVD	Algemene Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
BZK	Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
CIVD	Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
CPG	College van procureurs-generaal
EVRM	Europees Verdrag voor de Rechten van de Mens
Gw	Grondwet
IVBPR	Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten
j°	juncto
MIVD	Militaire Inlichtingen- en Veiligheidsdienst
NSA	National Security Agency
NSO	Nationale Signals Intelligence Organisatie
OM	openbaar ministerie
OvJ	officier van justitie
RO	Wet op de rechterlijke organisatie
Sr	Wetboek van Strafrecht
Sv	Wetboek van Strafvordering
WBOM	Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie
Wmv	Wet ministeriële verantwoordelijkheid
Wpe	Wet op de parlementaire enquête 2008

Bronnenlijst

Kamerstukken

Kamerstuk II, 2009/10, 32 173, nr. 2. Brief van het Presidium ter aanbieding van het onderzoeksrapport «Publiek Geheim» naar aanleiding van het uitlekken van de Prinsjesdagstukken in 2009.

Kamerstuk II, 2013/14, 30 977, nr. 79. Brief van de ministers van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties en van Defensie. *AIVD.*

Kamerstuk II, 2013/14, 30 977, nr. 80. Lijst van vragen en antwoorden. *AIVD.*

Kamerstuk II, 2013/14, 30 977, nr. 82. Motie van het lid Pechtold c.s. *AIVD.*

Kamerstuk II, 2013/14, 33 945, nr. 1. Verslag van de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten over haar werkzaamheden in 2013.

Kamerstuk II, 2014/15, 34 213, nr. 1. Verslag van de commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten over haar werkzaamheden in 2014.

Kamerstuk II, 2015/16, 34 340, nr. 1. Brief van het Presidium. *Instellen van een commissie van onderzoek*.

Overige bronnen

Le Monde (21 oktober 2013). *Comment la NSA espionne la France*.

NRC.nl (13 februari 2014). *Kamer was mogelijk wél al geïnformeerd over telefoondata*. Geraadpleegd op 14 januari 2016. http://www.nrc.nl/nieuws/2014/02/13/kamer-was-mogelijk-wel-al-geinformeerd-over-telefoondata

NRC Handelsblad (15 februari 2014). *'Commissie stiekem' maakt overuren; afluisterschandaal Premier Rutte steunt Samsom in kritiek op Pechtold*.

NRC Handelsblad (18 februari 2014). *Afluisterzaak al in december besproken in 'commissie stiekem'.*

NRC Handelsblad (19 februari 2014). *Rode hoofden bij commissie-stiekem.*

OM.nl (11 november 2015). Nieuwsberichten. *OM draagt onderzoek aangifte lekken CIVD over aan Presidium Tweede Kamer.* Geraadpleegd op 14 januari 2016. https://www.om.nl/actueel/nieuwsberichten/@91719/draagt-onderzoek/

Der Spiegel (5 augustus 2013). *Daten aus der Blechdose.*

De Telegraaf (11 februari 2014). *Raadsels blijven na brief Plasterk*.

De Telegraaf (15 februari 2014). *Het eerlijke verhaal; Razernij Diederik Samsom na afluisteraffaire bewijst dat hij regie PvdA verliest*.

De Telegraaf (19 februari 2014). *Samsom haalt bakzeil bij fractievoorzitters; Strijd rond bewering over afluisterpraktijken.*

De Telegraaf (10 november 2015). *Raadsel rond onderzoek ‘stiekem’.*

De Volkskrant (19 februari 2014). *Lek ‘commissie stiekem’ verdeelt Tweede Kamer.*

De Volkskrant (13 november 2015). *Kamer gaat zelf op zoek naar lek.*

Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (18 december 2014). *Schending van vertrouwelijkheid als ambtsmisdrijf in de zin van art. 119 Gw.* (niet openbaar)

Wetenschappelijk Bureau van het Openbaar Ministerie (17 maart 2015). *Opsporing bij verdenking van ambtsmisdrijven of ambtsovertredingen begaan door leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen.* (niet openbaar)

Bijlagen

1 Opdracht Tweede Kamer

> Het kader waarbinnen de commissie haar opdracht heeft uitgevoerd bestaat uit de opdracht van de Tweede Kamer zoals verwoord in de brief van het Presidium van 12 november 2015 (bijlage 1) en het wettelijk kader dat gevormd wordt door een aantal van toepassing zijnde wetsartikelen (bijlage 2). Een juridische uiteenzetting is opgenomen in bijlage 6.

Tekst brief van het Presidium aan Tweede Kamer d.d. 12 november 2015

Woensdagavond 11 november 2015 heeft het College van procureurs-generaal aan de Voorzitter van de Tweede Kamer meegedeeld dat het Openbaar Ministerie de behandeling van de aangifte over het lekken van informatie uit een besloten vergadering van de Commissie IVD, waarvan op 13 maart 2014 aangifte is gedaan door de voorzitter van de Commissie IVD, zou worden overgedragen aan het presidium van de Tweede Kamer.

Vanochtend heeft de Voorzitter van de Tweede Kamer in aansluiting op het overleg van 11 november jl. een brief ontvangen van de voorzitter van het College van procureurs-generaal over de reden van de overdracht. Het OM geeft daarin aan niet langer bevoegd te zijn tot het doen van strafrechtelijk onderzoek naar aanleiding van de aangifte van de voorzitter van de Commissie IVD omdat het hier mogelijk een ambtsmisdrijf als bedoeld in artikel 119 Grondwet betreft. Artikel 119 Grondwet bepaalt dat Kamerleden en bewindspersonen in eerste en enige instantie vervolgd worden door de Hoge Raad en dat de opdracht tot vervolging alleen gegeven kan worden door de regering of de Tweede Kamer. In de Wet ministeriële verantwoordelijkheid is vervolgens geregeld welke procedure gevolgd moet worden om tot een beslissing over vervolging van een ambtsmisdrijf door leden van de Tweede Kamer (of regering) te kunnen komen. Het College kondigt aan binnenkort in overleg te zullen treden met de Voorzitter van de Tweede Kamer om te vernemen in hoeverre de Kamer nadere informatie wenst in verband met deze kwestie.

Het College van procureurs-generaal geeft aan dat het naar aanleiding van de bevinding dat mogelijk sprake is van een ambtsmisdrijf, behoefte had aan een analyse van de reikwijdte van artikel 119 Grondwet en van de bijzondere procedures die hierbij gelden. Deze analyse heeft enige tijd in beslag genomen vanwege het ontbreken van een duidelijk procedureel en juridisch kader voor het opsporen en vervolgen van ambtsmisdrijven, aldus het College.

Het College schrijft dat uit de analyse «naar voren is gekomen dat schending van de geheimhoudingsplicht door een Kamerlid, door vertrouwelijke informatie uit een commissie van de Tweede Kamer te verspreiden, gekwalificeerd dient te worden als een ambtsmisdrijf als bedoeld in artikel 119 van de Grondwet. Ook is vastgesteld dat de Tweede Kamer op grond van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid over eigen bevoegdheden beschikt om hier onderzoek naar te doen».
Het College acht het OM daarom niet langer bevoegd strafrechtelijk onderzoek te verrichten. Daarnaast is het College van oordeel dat de vraag of nader onderzoek geïndiceerd is, bij de Tweede Kamer behoort te liggen.

Vanochtend heeft het presidium van de Tweede Kamer zich beraden over de situatie en over de stappen die nu moeten worden gezet. Alhoewel de Wet ministeriële verantwoordelijkheid uit 1855 stamt en gedateerde terminologie en bepalingen bevat die niet meer altijd aansluiten bij de huidige praktijk en indeling van de Tweede Kamer, is het kader voor het doen van onderzoek en voor het geven van een opdracht tot vervolging door de procureur-generaal bij de Hoge Raad geldend en toepasselijk recht. Het presidium is dan ook van mening dat dit wettelijk kader moet worden gevolgd.

Benoeming Commissie van onderzoek
Dat betekent dat nu op grond van artikel 9 van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid een Commissie van onderzoek moet worden ingesteld, die door de Kamer wordt benoemd. De procedure uit artikel 7 en 8, waarin is geregeld dat een aanklacht door ten minste vijf Leden moet worden ingediend en waarvan kennis moet worden gegeven aan betrokkenen is in dit geval niet van toepassing. De aangifte bij de politie door de voorzitter van de Commissie IVD is hiervoor in de plaats getreden. Omdat het OM heeft aangegeven niet langer bevoegd te zijn om strafrechtelijk onderzoek te doen naar aanleiding van de aangifte en de behandeling heeft overgedragen aan de Tweede Kamer, is deze nu aan zet om onderzoek te verrichten.

De in te stellen Commissie van onderzoek heeft tot taak te onderzoeken of er «genoegzame gronden voor vervolging» bestaan (artikel 18, lid 2). Daartoe is de Commissie belast met het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen, die tot opheldering van de feiten kunnen leiden die in de aanklacht zijn vermeld (artikel 11). De bevoegdheden uit de Wet op de parlementaire enquête zijn op de Commissie van toepassing (artikel 11, lid 2).

De Commissie brengt van haar bevindingen verslag uit aan de Kamer die daarover beraadslaagt en op grond daarvan moet beslissen of ze de procureur-generaal bij de Hoge Raad opdracht verleent om tot vervolging over te gaan (artikel 13). De Kamer toetst daarbij de feiten aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang (artikel 18). De Tweede Kamer moet binnen drie maanden na de aanklacht (in dit geval na de overdracht van de behandeling door het OM en dus uiterlijk 3 februari 2016) een definitief besluit nemen over de vraag of voldoende grond voor vervolging is. Als dat besluit uitblijft, wordt de aanklacht geacht verworpen te zijn (artikel 16).

Snelheid is geboden
De ontstane situatie stelt het parlement in een slecht daglicht. Het is van belang om de betrouwbaarheid en goede naam van de volksvertegenwoordiging snel te zuiveren. Daarom moet zo snel mogelijk tot opheldering van feiten worden gekomen, voor zover dat in het vermogen van de Tweede Kamer ligt. Het presidium stelt aan de leden van de Tweede Kamer voor om op de kortst mogelijke termijn tot de instelling van een onderzoekscommissie te komen en verzoekt de partijen die vertegenwoordigd zijn in het presidium om elk een lid voor deze commissie van onderzoek af te vaardigen. Gelet op het karakter van het onderzoek verdient het de voorkeur dat de voor te dragen leden een juridische achtergrond hebben. Gelet op de aard van het onderzoek zijn leden van de Commissie IVD uitgesloten van het lidmaatschap van de commissie. Vanwege de termijn van 3 maanden waarbinnen het onderzoek, de rapportage en de beraadslaging en besluitvorming moet zijn afgerond, zal

uiterlijk volgende week over de bemensing en de taakomschrijving van de Commissie door de Kamer een definitief besluit moeten worden genomen. Het is vervolgens aan de Commissie om in overleg te treden met het OM over de vraag welke onderzoeksgegevens die door de Rijksrecherche zijn verzameld kunnen worden overgedragen aan de Commissie van onderzoek.

Reikwijdte van het onderzoek
De Wet ministeriële verantwoordelijkheid voorziet in een procedure die moet leiden tot de feitenvaststelling en tot het formuleren van een last (opdracht) aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad, indien de Kamer van mening is dat er «genoegzame» gronden voor vervolging bestaan. Aangezien dit niet tot de gebruikelijke taken van de Tweede Kamer behoort en de Kamer – in tegenstelling tot de Rijksrecherche en het OM – niet vanzelfsprekend over de daarvoor benodigde competenties beschikt, ligt het in de rede dat de Onderzoekscommissie in het bijzonder gebruik maakt van de feiten en bevindingen uit het onderzoek van het Openbaar Ministerie, voor zover dat mogelijk is.
Om die reden, alsmede vanwege de beperkt beschikbare tijd, is het presidium van mening dat de reikwijdte van het onderzoek zo beperkt mogelijk moet blijven, maar anderzijds wel voldoende om tot een verantwoorde beslissing te kunnen komen over de vraag of er voldoende grond voor vervolging is. In het belang van de objectiviteit van het onderzoek adviseert het presidium de commissie te bezien of ook zonder kennisneming van de namen tot een verantwoorde beslissing kan worden gekomen.

Omdat voor het eerst sprake is van toepassing van deze procedure uit de Wet ministeriële verantwoordelijkheid zal in de praktijk en op grond van goed overleg met het OM en het College van procureurs-generaal invulling gegeven moeten worden aan de eisen waaraan het onderzoek en de omschrijving van de last aan de procureur-generaal bij de Hoge Raad moet voldoen. Op grond van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid moet de last een nauwkeurige aanduiding van de feiten bevatten waarop de beschuldiging rust (artikel 18, lid 2). Het is wenselijk dat in goed overleg tot een werkbare invulling van dit wetsartikel wordt gekomen als de Kamer zou besluiten om een opdracht tot vervolging te geven, gelet op het feit dat dit niet tot de normale taken van de Tweede Kamer behoort.

Procedure
Op grond van de regeling in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid brengt de commissie verslag uit aan de Kamer, die daarover beraadslaagt binnen drie maanden (en dus uiterlijk op 3 februari 2016) tot een eindbeslissing over het al dan niet formuleren van een last aan de procureur-generaal van de Hoge Raad moet komen.

Met deze brief hoop ik u zo volledig mogelijk geïnformeerd te hebben en inzicht te hebben geboden in het voorstel van het presidium aan de leden van de Kamer over het instellen van een commissie van onderzoek, de taken van de commissie en de mogelijke reikwijdte en aanpak van het onderzoek. Over het voorstel tot het instellen van een onderzoekscommissie en over de samenstelling daarvan, zal de Kamer in meerderheid

moeten beslissen. Ik stel voor dat op zo kort mogelijke termijn te doen, bij voorkeur reeds op dinsdag 17 november aanstaande.

namens het presidium,
De Voorzitter van de Tweede Kamer der Staten-Generaal,
A. van Miltenburg

2 Wettelijk kader

Het kader waarbinnen de commissie haar opdracht heeft uitgevoerd bestaat uit de opdracht van de Tweede Kamer zoals verwoord in de brief van het Presidium van 12 november 2015 en het wettelijk kader dat gevormd wordt door een aantal van toepassing zijnde wetsartikelen. Deze bijlage bevat een overzicht van de in het verslag en de bijlagen 1 t/m 6 aangehaalde verdrags- en wetsartikelen.

1. Grondwet (art. 119)
2. Wetboek van Strafrecht (artt. 44, 98, 272)
3. Wetboek van Strafvordering (artt. 483–485)
4. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden (art. 6)
5. Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten (art. 14)
6. Wet op de rechterlijke organisatie (artt. 76, 111)
7. Wet ministeriële verantwoordelijkheid (artt. 4–10, 12, 13, 16–19)
8. Wet op de parlementaire enquête 2008 (artt. 4, 5, 6, 8, 30)

1. Grondwet

Artikel 119
De leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen staan wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden terecht voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer.

2. Wetboek van Strafrecht

Artikel 44
Indien een ambtenaar door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt of bij het begaan van een strafbaar feit gebruik maakt van macht, gelegenheid of middel hem door zijn ambt geschonken, kan de op het feit gestelde straf, met uitzondering van geldboete, met een derde worden verhoogd.

Artikel 98
1. Hij die een inlichting waarvan de geheimhouding door het belang van de staat of van zijn bondgenoten wordt geboden, een voorwerp waaraan een zodanige inlichting kan worden ontleend, of zodanige gegevens opzettelijk verstrekt aan of ter beschikking stelt van een tot kennisneming daarvan niet gerechtigd persoon of lichaam, wordt, indien hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat het een zodanige inlichting, een zodanig voorwerp of zodanige gegevens betreft, gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste zes jaren of geldboete van de vijfde categorie.
2. Met dezelfde straf wordt gestraft hij die een inlichting die van een verboden plaats afkomstig is en tot de veiligheid van de staat of van zijn bondgenoten in betrekking staat, een voorwerp waaraan een zodanige inlichting kan worden ontleend, of zodanige gegevens opzettelijk verstrekt aan of ter beschikking stelt van een tot kennisneming daarvan niet gerechtigd persoon of lichaam, indien hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat het een zodanige inlichting, een zodanig voorwerp of zodanige gegevens betreft.

Artikel 272
1. Hij die enig geheim waarvan hij weet of redelijkerwijs moet vermoeden dat hij uit hoofde van ambt, beroep of wettelijk voorschrift dan wel van vroeger ambt of beroep verplicht is het te bewaren, opzettelijk schendt, wordt gestraft met gevangenisstraf van ten hoogste een jaar of geldboete van de vierde categorie.
2. Indien dit misdrijf tegen een bepaald persoon gepleegd is, wordt het slechts vervolgd op diens klacht.

3. Wetboek van Strafvordering

Boek 4. Eenige rechtsplegingen van bijzonderen aard

Titel I. Strafvordering ter zake van strafbare feiten waarvan de Hooge Raad in eersten aanleg kennis neemt

Artikel 483
1. De artikelen 4–19 der wet van den 22 April 1855 (Staatsblad n°. 33), houdende regeling der verantwoordelijkheid van de hoofden der Ministeriëele Departementen, blijven van kracht.
2. Zij zijn van overeenkomstige toepassing op alle ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen, begaan door de in artikel 76 van de Wet op de rechterlijke organisatie opgenoemde personen. Onder ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen worden hier begrepen strafbare feiten begaan onder eene der verzwarende omstandigheden, omschreven in artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht.
3. De procureur-generaal bij den Hoogen Raad is verplicht aan den ontvangen last tot vervolging onmiddellijk gevolg te geven.

Artikel 484
1. De strafvordering ter zake van strafbare feiten waarvan de Hooge Raad in eersten aanleg kennis neemt, vindt overigens plaats met overeenkomstige toepassing van de regelen omtrent de strafvordering in eersten aanleg van feiten waarvan de rechtbank kennis neemt, behoudens de navolgende uitzonderingen:
   - 1°. Indien de procureur-generaal zulks vordert, wordt door den Hoogen Raad een raadsheer-commissaris uit zijne leden aangewezen.
   - 2°. Vervallen
   - 3°. Niet van toepassing zijn de bepalingen betreffende de verplichtingen van den officier van justitie tegenover den procureur-generaal bij het gerechtshof en diens toezicht op de vervolging van strafbare feiten.
   - 4°. In geval van een doorzoeking van plaatsen of eene schouw, kan zich de raadsheer- commissaris doen vervangen door den rechter-commissaris, de procureur-generaal bij den Hoogen Raad door den officier van justitie bij de rechtbank binnen welker rechtsgebied de doorzoeking of de schouw moet geschieden.
   - 5°. In geval van vervolging bedoeld bij artikel 483, zijn niet van toepassing de artikelen 237–241a, 241c-255, 262, 313 en 314, en behelst de dagvaarding eene opgave van het feit in den last tot vervolging uitgedrukt.
   - 6°. Tegen de beslissingen van den Hoogen Raad is geen beroep of bezwaarschrift toegelaten.
2. Een onbevoegdverklaring wordt niet uitgesproken indien het feit een misdrijf of overtreding oplevert, waarvan een andere rechter

kennisneemt, en de verdachte de verwijzing naar die rechter niet heeft verzocht.

Artikel 485
De vervolging der mede-verdachten van dengene die voor den Hoogen Raad terechtstaat, heeft voor hetzelfde college plaats.

4. Verdrag tot bescherming van de rechten van de mens en de fundamentele vrijheden

Artikel 6. Recht op een eerlijk proces
1. Bij het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen of bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde vervolging heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling van zijn zaak, binnen een redelijke termijn, door een onafhankelijk en onpartijdig gerecht dat bij de wet is ingesteld. De uitspraak moet in het openbaar worden gewezen maar de toegang tot de rechtszaal kan aan de pers en het publiek worden ontzegd, gedurende de gehele terechtzitting of een deel daarvan, in het belang van de goede zeden, van de openbare orde of nationale veiligheid in een democratische samenleving, wanneer de belangen van minderjarigen of de bescherming van het privé leven van procespartijen dit eisen of, in die mate als door de rechter onder bijzondere omstandigheden strikt noodzakelijk wordt geoordeeld, wanneer de openbaarheid de belangen van een behoorlijke rechtspleging zou schaden.
2. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, wordt voor onschuldig gehouden totdat zijn schuld in rechte is komen vast te staan.
3. Een ieder tegen wie een vervolging is ingesteld, heeft in het bijzonder de volgende rechten:
   a. onverwijld, in een taal die hij verstaat en in bijzonderheden, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;
   b. te beschikken over de tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging;
   c. zich zelf te verdedigen of daarbij de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze of, indien hij niet over voldoende middelen beschikt om een raadsman te bekostigen, kosteloos door een toegevoegd advocaat te kunnen worden bijgestaan, indien de belangen van een behoorlijke rechtspleging dit eisen;
   d. de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen à décharge te doen geschieden onder dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;
   e. zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter terechtzitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt.

5. Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten

Artikel 14
1. Allen zijn gelijk voor de rechter en de rechterlijke instanties. Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging, of het vaststellen van zijn burgerlijke rechten en verplichtingen in een rechtsgeding, heeft een ieder recht op een eerlijke en openbare behandeling door een bevoegde, onafhankelijke en onpartijdige bij de wet ingestelde rechterlijke instantie. De terechtzitting kan geheel of ten dele met gesloten deuren plaatsvinden, hetzij in het belang van de goede zeden, de openbare orde of de nationale

veiligheid in een democratische samenleving, hetzij wanneer het belang van het privé leven van de partijen bij het proces dit vereist, hetzij voorzover de rechter dit strikt noodzakelijk acht op grond van de overweging, dat een openbare behandeling het belang van de rechtspraak zou schaden; evenwel zal elk vonnis dat wordt gewezen in een strafrechtelijk of burgerrechtelijk geding openbaar zijn, tenzij het belang van jeugdige personen zich daartegen verzet of het proces echtelijke twisten of de voogdij over kinderen betreft.

2. Een ieder die wegens een strafbaar feit wordt vervolgd wordt voor onschuldig gehouden, totdat zijn schuld volgens de wet is bewezen.
3. Bij het bepalen van de gegrondheid van een tegen hem ingestelde strafvervolging heeft een ieder, in volle gelijkheid, recht op de volgende minimumgaranties:
   (a) onverwijld en in bijzonderheden, in een taal die hij verstaat, op de hoogte te worden gesteld van de aard en de reden van de tegen hem ingebrachte beschuldiging;
   (b) te beschikken over voldoende tijd en faciliteiten die nodig zijn voor de voorbereiding van zijn verdediging en zich te verstaan met een door hemzelf gekozen raadsman;
   (c) zonder onredelijke vertraging te worden berecht;
   (d) in zijn tegenwoordigheid te worden berecht, zichzelf te verdedigen of de bijstand te hebben van een raadsman naar eigen keuze; ingeval hij geen rechtsbijstand heeft, van het recht daarop in kennis te worden gesteld; rechtsbijstand toegewezen te krijgen, indien het belang van de rechtspraak dit eist, en zonder dat daarvoor betaling van hem kan worden verlangd, indien hij niet over voldoende middelen beschikt;
   (e) de getuigen à charge te ondervragen of te doen ondervragen en het oproepen en de ondervraging van getuigen a décharge te doen geschieden op dezelfde voorwaarden als het geval is met de getuigen à charge;
   (f) zich kosteloos te doen bijstaan door een tolk, indien hij de taal die ter zitting wordt gebezigd niet verstaat of niet spreekt;
   (g) niet te worden gedwongen tegen zichzelf te getuigen of een bekentenis af te leggen.
4. Wanneer het jeugdige personen betreft, dient rekening te worden gehouden met hun leeftijd en de wenselijkheid hun reclassering te bevorderen.
5. Een ieder die wegens een strafbaar feit is veroordeeld heeft het recht de schuldigverklaring en veroordeling opnieuw te doen beoordelen door een hoger rechtscollege overeenkomstig de wet.[29]
6. Indien iemand wegens een strafbaar feit onherroepelijk is veroordeeld en het vonnis vervolgens is vernietigd, of indien hem daarna gratie is verleend, op grond van de overweging dat een nieuw of een pas aan het licht gekomen feit onomstotelijk aantoont dat van een gerechtelijke dwaling sprake is, wordt degene die, als gevolg van die veroordeling, straf heeft ondergaan, overeenkomstig de wet schadeloos gesteld, tenzij wordt aangetoond dat het niet tijdig bekend worden van het onbekende feit geheel of gedeeltelijk aan hemzelf te wijten was.
7. Niemand mag voor een tweede keer worden berecht of gestraft voor een strafbaar feit waarvoor hij reeds overeenkomstig de wet en het procesrecht van elk land bij onherroepelijke uitspraak is veroordeeld of waarvan hij is vrijgesproken.

[29] Bij de bekrachtiging van het IVBPR heeft Nederland een voorbehoud gemaakt voor de berechting van ambtsmisdrijven ten aanzien van de eis van artikel 14, vijfde lid.

6. Wet op de rechterlijke organisatie

Artikel 76
1. De Hoge Raad neemt in eerste instantie, tevens in hoogste ressort, kennis van de ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen.
2. Onder ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen worden hier begrepen strafbare feiten begaan onder een der verzwarende omstandigheden omschreven in artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht.
3. In de gedingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, is de Hoge Raad tevens bevoegd kennis te nemen van de vordering tot vergoeding van kosten en schaden ten behoeve van de benadeelde partij.
4. In de gedingen, bedoeld in het eerste en tweede lid, oordeelt de Hoge Raad met een aantal van tien raadsheren. Bij het staken der stemmen wordt een uitspraak ten voordele van de verdachte gedaan.

Artikel 111
1. Er is een parket bij de Hoge Raad, aan het hoofd waarvan de procureur-generaal bij de Hoge Raad staat.
2. De procureur-generaal bij de Hoge Raad is belast met:
   a. de vervolging van ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen;
   b. het nemen van aan de Hoge Raad uit te brengen conclusies in de bij de wet bepaalde gevallen;
   c. de instelling van cassatie «in het belang der wet»;
   d. de instelling van vorderingen tot het door de Hoge Raad nemen van beslissingen als bedoeld in hoofdstuk 6A van de Wet rechtspositie rechterlijke ambtenaren.
3. In de gevallen waarin de Hoge Raad ten principale recht doet, neemt de procureur-generaal bij de Hoge Raad de taken en bevoegdheden van het openbaar ministerie, bedoeld in artikel 125, waar.
4. Bij de wet kan de procureur-generaal bij de Hoge Raad ook met andere taken worden belast.
5. De bevoegdheden van de procureur-generaal kunnen, tenzij de aard van de bevoegdheden zich daartegen verzet, mede worden uitgeoefend door de plaatsvervangend procureur-generaal en door advocaten-generaal.

7. Wet ministeriële verantwoordelijkheid

Artikel 4
De Hoofden der Ministeriële Departementen staan ter vervolging, hetzij van Onzentwege, hetzij van wege de Tweede Kamer, te regt voor den Hoogen Raad.

Artikel 5
1. Het besluit, waarbij van Onzentwege de vervolging van een der Hoofden van Ministeriële Departementen bevolen wordt, bevat eene naauwkeurige aanduiding der feiten, waarop de beschuldiging van een of meerdere der bij deze wet strafbaar gestelde misdrijven rust, benevens den last op den procureur-generaal bij den Hoogen Raad om de vervolging in te stellen.
2. Afschrift van dit besluit wordt aan de beide Kamers der Staten-Generaal medegedeeld.

Artikel 6
De Tweede Kamer der Staten-Generaal, zoodanige mededeeling ontvangen hebbende, neemt harerzijds geene aanklagt tegen denzelfden persoon wegens dezelfde feiten in overweging.

Artikel 7
Geene aanklagt tegen een der Hoofden van de Ministeriële Departementen wordt bij de Kamer in overweging genomen, tenzij door vijf leden schriftelijk en met opgave der feiten ingediend.

Artikel 8
1. De Kamer overweegt in de afdeelingen of de aanklagt een onderwerp van nader onderzoek zal uitmaken.
2. De Voorzitter geeft van het indienen der aanklagt binnen 24 uren kennis aan den betrokken Minister.
3. Het in overweging nemen der aanklagt kan niet vroeger dan acht dagen na deze kennisgeving aan de orde gesteld worden.

Artikel 9
Wanneer tot het in overweging nemen der aanklagt besloten is, wordt zij gesteld in handen eener commissie van onderzoek, daartoe door de volle Vergadering te benoemen.

Artikel 10
1. De commissie van onderzoek is belast met het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen, die tot opheldering van de feiten, in de aanklagt vermeld, kunnen leiden.
2. De Wet op de parlementaire enquête 2008 is van toepassing.
3. De bloedverwanten en aanverwanten van de betrokken minister, in de rechte linie en tot in de derde graad, alsmede zijn echtgenoot of zijn geregistreerde partner, zelfs na echtscheiding onderscheidenlijk beëindiging van het geregistreerd partnerschap anders dan door de dood of vermissing, kunnen niet genoodzaakt worden verklaringen af te leggen.

Artikel 12
1. In iederen stand van het onderzoek is de commissie verpligt den betrokken Minister, wanneer hij dit wenscht, te hooren.
2. Hij kan niet genoodzaakt worden voor haar te verschijnen.

Artikel 13
1. Zoodra de commissie van onderzoek de aanklagt genoegzaam toegelicht acht, brengt zij over de daarbij aangevoerde feiten verslag uit.
2. Dit verslag wordt aan de Afdeelingen verzonden, en over de aanklagt verder geraadpleegd als over een voorstel van wet.

Artikel 16
1. Iedere aanklagt tegen een der Hoofden van de Ministeriële Departementen wordt geacht verworpen te zijn, wanneer binnen drie maanden, na hare indiening, door de Tweede Kamer geen eindbesluit is genomen.
2. Wanneer de aanklagt aanleiding geeft tot een onderzoek in de overzeesche bezittingen, kan deze termijn door de Tweede Kamer tot één jaar verlengd worden.

3. Bij sluiting der zitting van de Staten-Generaal gedurende den loop van het onderzoek, begint, met den dag der opening van de volgende zitting, een nieuwe termijn van drie maanden te loopen.
4. Bij ontbinding der Tweede Kamer vervalt eene, bij haar aanhangige, aanklagt van regtswege, onverminderd de bevoegdheid tot het doen eener nieuwe aanklagt overeenkomstig art. 7.

Artikel 17
De stilzwijgende verwerping eener aanklagte, ten gevolge van het verloopen van den termijn, kan niet ingeroepen worden tegen den van Onzentwege gegeven last, om denzelfden persoon wegens dezelfde feiten te vervolgen.

Artikel 18
1. De Tweede Kamer toetst de aangeklaagde feiten aan het regt, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang.
2. Genoegzame gronden tot vervolging vindende, wijst zij, bij haar besluit, de feiten, waarop de beschuldiging rust, naauwkeurig aan, en belast den procureur-generaal bij den Hoogen Raad met de vervolging, onder toezending, binnen drie dagen, van het besluit met de aanklagt en de verzamelde bescheiden.
3. Afschrift van dat besluit wordt aan Ons en aan de Eerste Kamer der Staten-Generaal medegedeeld.

Artikel 19
Na de ontvangst der mededeeling, bij het vorig artikel voorgeschreven, wordt van Onzentwege tegen den aangeklaagden Minister wegens dezelfde feiten geene vervolging gelast.

8. Wet op de parlementaire enquête 2008

Artikel 4
1. De commissie kan de haar bij deze wet verleende bevoegdheden uitoefenen met ingang van de dag na de dagtekening van de Staatscourant waarin het besluit tot het houden van een parlementaire enquête bekend is gemaakt tot de dag met ingang waarvan de enquête door de Kamer wordt beëindigd.
2. De commissie oefent de haar bij deze wet verleende bevoegdheden slechts uit voor zover dat naar het redelijk oordeel van de commissie voor de vervulling van haar taak nodig is.
3. De bevoegdheden en werkzaamheden van de commissie worden niet beëindigd door het verstrijken van de zittingsduur of de ontbinding van de Kamer.

Artikel 5
1. De commissie kan schriftelijke inlichtingen vorderen.
2. De commissie kan de wijze waarop de schriftelijke inlichtingen worden verstrekt bepalen.

Artikel 6
1. De commissie kan inzage in, afschrift van of kennisneming op andere wijze van documenten vorderen.
2. De commissie kan de wijze waarop de kennisneming wordt verleend bepalen.

Artikel 8

1. De commissie kan een besloten voorgesprek houden met personen die zij mogelijk als getuige of deskundige zal horen.
2. Niemand is verplicht om medewerking te verlenen aan een voorgesprek. Artikel 14 is niet van toepassing.
3. De leden van de commissie bewaren geheimhouding over hetgeen hun tijdens het voorgesprek ter kennis komt.
4. Van een voorgesprek wordt een vertrouwelijk verslag opgemaakt, dat door de voorzitter of een ander lid van de commissie en de persoon met wie de commissie een voorgesprek heeft gehouden, wordt ondertekend.

Artikel 30

In een civielrechtelijke, strafrechtelijke, bestuursrechtelijke of tuchtrechtelijke procedure kunnen verklaringen en documenten die op vordering van de commissie zijn afgelegd onderscheidenlijk verstrekt, niet als bewijs worden gebruikt. Evenmin kan op zulke verklaringen en documenten een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel worden gebaseerd.

3 Nieuwsbericht openbaar ministerie

OM draagt onderzoek aangifte lekken CIVD over aan Presidium Tweede Kamer

11 november 2015 – Openbaar Ministerie
Het *Openbaar Ministerie* gaat de behandeling van de aangifte met betrekking tot het lekken uit een besloten vergadering van de CIVD overdragen aan het Presidium van de Tweede Kamer. Het OM is namelijk niet bevoegd om verder onderzoek te doen, aangezien het hier mogelijk om een *ambtsmisdrijf* door een lid van de Tweede Kamer gaat.

Op 13 maart 2014 is aangifte gedaan van het schenden van de geheimhoudingsplicht uit een besloten vergadering van de CIVD. Na een publicatie van 18 februari 2014 in NRC Handelsblad ontstond het vermoeden dat de journalist letterlijk had geciteerd uit de geheime notulen van twee vergaderingen, namelijk die van 12 december 2013 en die van 5 februari 2014.

De *Rijksrecherche* heeft vervolgens onder leiding van het *Openbaar Ministerie* onderzoek gedaan. Hierbij zijn belgegevens van onder meer de leden van de CIVD onderzocht en enkele personen gehoord. De Rijksrecherche heeft geen telefoons getapt.

Nadat een of meer leden van de CIVD in beeld kwamen ten aanzien van het mogelijk lekken van informatie, is het onderzoek door de Rijksrecherche stilgelegd. Aangezien het hier mogelijk om een *ambtsmisdrijf* door een lid van de Tweede Kamer gaat, is het OM niet bevoegd om verder onderzoek te doen, zo is vastgelegd in artikel 119 van de Grondwet*.

Omdat de mogelijke schending van de norm in deze zaak in belangrijke mate betrekking heeft op het functioneren van (een onderdeel) van het parlement, gaat het OM de aangifte, en relevante onderzoeksgegevens, overdragen aan het Presidium van de Tweede Kamer (de voorzitter en haar staf).

*Artikel 119 Grondwet bepaalt dat (ex-)Kamerleden en (ex-)bewindspersonen in eerste en enige instantie vervolgd worden voor de *Hoge Raad* en dat de opdracht tot vervolging alleen gegeven kan worden door de regering of de Tweede Kamer. Deze bepaling is nader uitgewerkt in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid en de artikelen 483–485 van het *Wetboek van Strafvordering*.

4 Lijst van besloten voorgesprekken

De commissie van onderzoek heeft met de volgende personen besloten voorgesprekken gevoerd (in alfabetische volgorde).

- de heer P.P.T. Bovend'Eert, Radboud Universiteit
- de heer E.J. Daalder, advocaat bij Pels Rijcken en Droogleever Fortuijn, tevens plaatsvervangend Landsadvocaat
- de heer S. van Haersma Buma, fractievoorzitter CDA
- de heer E.M.H. Hirsch Ballin, Tilburg University en Universiteit van Amsterdam
- de heer N.P.M. Klein, voormalig fractievoorzitter 50PLUS
- de heer M.J. van der Leeden, griffier van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten
- de heer A. van Ojik, voormalig fractievoorzitter GroenLinks
- de heer A. Pechtold, fractievoorzitter D66
- de heer R.H.A. Plasterk, minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties
- de heer E.G.M. Roemer, fractievoorzitter SP
- de heer D.M. Samsom, fractievoorzitter PvdA
- de heer E. Sikkema, Universiteit Utrecht
- de heer A. Slob, voormalig fractievoorzitter ChristenUnie
- de heer C.G. van der Staaij, fractievoorzitter SGP
- de heer H.J.J. Talsma, officier van justitie arrondissementsparket Den Haag
- mevrouw M.L. Thieme, fractievoorzitter Partij voor de Dieren
- de heer A. H. van Wijk, College van procureurs-generaal
- de heer G. Wilders, fractievoorzitter PVV
- de heer H. Zijlstra, fractievoorzitter VVD, tevens voorzitter van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten

5 Lijst van vorderingen en informatieverzoeken

De commissie heeft voor haar onderzoek inlichtingen en documenten gevorderd en informatieverzoeken gedaan. Zij maakte voor de vorderingen gebruik van haar bevoegdheden op basis van de artikelen 5 en 6 van de Wpe. De commissie heeft goede medewerking ervaren bij het verkrijgen van de benodigde informatie.

De commissie heeft van enkele deskundigen waarmee op een later moment een besloten voorgesprek is gevoerd, desgevraagd een reflectie ontvangen op de brief van het Presidium van 12 november 2015 (zie bijlage 7).

De commissie dankt betrokkenen voor de inspanningen die zij hebben verricht om te kunnen voldoen aan de vorderingen en verzoeken van de commissie.

Onderstaande tabel bevat een overzicht van gevorderde inlichtingen en documenten en informatieverzoeken.

Landsadvocaat	Documenten c.q. informatie i.v.m. advies aan Presidium over procedure Wmv
Presidium	Documenten c.q. informatie over instellen Commissie van onderzoek en afschrift notulen desbetreffende Presidiumvergaderingen
Deskundigen	Reflectie op brief Presidium van 12 november 2015
Openbaar ministerie	– Afschrift analyse reikwijdte 119 Grondwet zoals genoemd in brief Presidium van 12 november 2015 – Geanonimiseerde tijdlijn OM
Openbaar ministerie	– Aangevulde versie geanonimiseerde tijdlijn OM – Twee brieven d.d. 12 november 2015 aan de aangever resp. de Kroon – Geanonimiseerd onderzoeksdossier – Niet-geanonimiseerd onderzoeksdossier in verzegelde doos
Openbaar ministerie	– Verzoek om voorrang te geven aan enkele geanonimiseerde stukken: 1. de aangifte, 2. de getuigenverklaring van de voorzitter van de CIVD, en 3. de tijdlijn – Verzoek om een toelichting op een technisch begrip dat voorkomt in één van de ontvangen geanonimiseerde stukken
Voorzitter CIVD	– Enkele gecensureerde CIVD-verslagen zoals eerder verstrekt aan de Rijksrecherche – Afschrift van een interne CIVD-notitie over de taak, werkwijze en samenstelling van de Commissie voor de Inlichtingen- en Veiligheidsdiensten – Inlichtingen over verspreiding van het verslag van CIVD-vergaderingen
Voorzitter CIVD	– Inlichtingen over begin- en eindtijden van enkele CIVD-vergaderingen – Afschrift van een interne CIVD-notitie over modaliteiten van aangifte c.q. vervolging bij schending van de geheimhoudingsplicht

Minister van BZK Minister van Defensie Minister van V&J	– Informatie over c.q. afschrift van eigen verslagen van twee CIVD-vergaderingen (12 december 2013 en 5 februari 2014) – Informatie over verspreiding van die verslagen binnen het departement
Voorzitter CIVD	Verslag van een gesprek met de OvJ en de Rijksrecherche over het mogelijk doen van aangifte
Voorzitter CIVD	Gecensureerde verslagen van CIVD- vergaderingen waarin de CIVD over de voortgang van het strafrechtelijke onderzoek is geïnformeerd
Journalist	Informatieverzoek in verband met artikel in NRC Handelsblad d.d. 18 februari 2014

6 Juridische uiteenzetting

In deze bijlage wordt een uiteenzetting gegeven van de wijze waarop de commissie de procedure van de Wmv en de toepassing van andere wetten ziet. In het verslag is reeds aandacht besteed aan de kwesties die hieronder zijn beschreven. Enige dubbeling is daardoor dan ook niet te voorkomen.

Het strafrechtelijk onderzoek naar een mogelijk ambtsmisdrijf gepleegd door een onbekende politieke ambtsdrager kent een bijzondere regeling die in feite is neergelegd in meerdere wetten. Deze regeling kent echter meerdere problemen. Een van de grootste problemen is de gedateerdheid van de procedure zoals deze is neergelegd in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (hierna: Wmv). Doordat deze regeling gedateerd is en nooit in zijn geheel is toegepast, is een spanningsveld ontstaan met andere wetten die in het strafrechtelijk onderzoek een rol spelen. In deze analyse wordt het raamwerk van wetten beschreven en toegepast op de casus die de commissie heeft onderzocht.

Artikel 119 van de Grondwet (Gw) geeft aan dat leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen enkel voor de Hoge Raad kunnen worden gebracht ter berechting van ambtsmisdrijven begaan tijdens hun ambtsbetrekking. Ook wanneer de betreffende persoon geen lid van de Staten-Generaal of bewindspersoon meer is, moet hij nog steeds voor de Hoge Raad berecht worden voor ambtsmisdrijven die hij heeft gepleegd tijdens zijn Kamerlidmaatschap of minister- of staatssecretarisschap. Deze unieke regeling is tevens neergelegd in artikel 76 van de Wet op de rechterlijke organisatie (hierna: RO), waarin is opgenomen dat de Hoge Raad in eerste en enige instantie kennis neemt van ambtsmisdrijven begaan door de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen. In artikel 76 RO staat overigens tevens aangegeven dat onder ambtsmisdrijven ook worden verstaan de misdrijven die worden begaan onder de strafverzwarende omstandigheden van artikel 44 van het Wetboek van Strafrecht (hierna: Sr). Welke misdrijven dit nu precies zijn, is niet eenvoudig op te sommen. Deze ambtsmisdrijven zijn ten eerste de ambtsmisdrijven die zijn genoemd in de artikelen 355 tot en met 380 van de titel «Ambtsmisdrijven» in het Wetboek van Strafrecht. Ten tweede zijn ambtsmisdrijven ook de misdrijven «die worden begaan onder een der verzwarende omstandigheden» genoemd in artikel 44 Sr. In artikel 44 Sr staat dat bij een misdrijf dat wordt gepleegd doordat een ambtenaar zijn ambtsplicht schendt dan wel bij het plegen van het feit gebruik maakt van «macht, gelegenheid of middel door zijn ambt geschonken» de straf met een derde kan worden verhoogd. Hiermee wordt bedoeld dat een misdrijf dat een ambtenaar pleegt waarbij hij zijn positie als ambtenaar misbruikt, onder de noemer ambtsmisdrijf valt. Dit betekent verder dat de straf die maximaal opgelegd kan worden, met een derde kan worden verhoogd. In de systematiek van het Wetboek van Strafrecht wordt met de term «ambtenaren» ook de in artikel 119 Gw genoemde politieke ambtsdragers bedoeld. Elk misdrijf dat een politiek ambtsdrager pleegt met gebruikmaking van de macht, de gelegenheid of het middel door zijn ambt geschonken, is door deze bepaling van artikel 44 Sr een ambtsmisdrijf.

Tenslotte bepaalt artikel 119 Gw dat een opdracht tot vervolging enkel kan worden gegeven bij koninklijk besluit dan wel bij besluit van de Tweede Kamer. In artikel 14, vijfde lid, van het Internationaal Verdrag inzake burgerrechten en politieke rechten is neergelegd dat een strafrechtelijke

procedure een tweede instantie moet kennen waar een veroordeelde zijn zaak nogmaals kan voorleggen. In verband met de regeling van artikel 119 Gw, heeft de regering dan ook een voorbehoud geplaatst bij dit artikel.

De Tweede Kamer kan dus in geval van ambtsmisdrijven, begaan door een politieke ambtsdrager als bedoeld in artikel 119 Gw, een opdracht tot vervolging geven. De procedure om te komen tot een dergelijke opdracht is neergelegd in de Wmv. De Wmv is een zeer oude wet- de wet stamt namelijk uit 1855 – en heeft sindsdien geen noemenswaardige veranderingen ondergaan in de betreffende procedure. De gedachte achter een dergelijke aparte procedure voor dit soort ambtsmisdrijven is dat moet worden voorkomen dat bij politieke ambtsdragers lichtvaardig wordt overgegaan tot vervolging. Deze personen dienen zich immers vrij te voelen om hun werk te doen zonder vrees voor een lichtvaardige vervolging. Tevens wordt met deze bijzondere regeling uitdrukking gegeven aan de gedachte dat als er een politieke ambtsdrager vervolgd wordt, dat dit ook zeer uitzonderlijk is, gegeven de verantwoordelijkheid van het ambt. Vervolging moet dan ook mogelijk zijn in een dergelijk geval.

In de Wmv is aangegeven welke procedure gevolgd dient te worden wanneer er (mogelijk) sprake is van een ambtsmisdrijf, gepleegd door een minister. Deze procedure is door artikel 483 van het Wetboek van Strafvordering (hierna: Sv) tevens van toepassing op Kamerleden. De procedure is gedateerd en de terminologie is niet aangepast aan de huidige terminologie van de Kamer. Niettemin is de Wmv geldend recht. De procedure van de Wmv is als volgt. Op grond van artikel 7 kunnen vijf leden van de Tweede Kamer een schriftelijke aanklacht omkleed met feiten indienen tegen een minister (of ander Kamerlid), welke door de Voorzitter van de Kamer daarvan in kennis wordt gesteld binnen 24 uur na de indiening van de aanklacht (artikel 8, tweede lid). Daarna dient de Kamer acht dagen te wachten alvorens zij in afdelingen overweegt of de aanklacht onderwerp van nader onderzoek zal uitmaken (artikel 8, eerste en derde lid). Beslist de Kamer hierover positief, dan stelt zij een commissie van onderzoek in (artikel 9). Deze commissie van onderzoek is blijkens artikel 11 «*belast met het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen, die tot opheldering van de feiten, in de aanklagt vermeld, kunnen leiden*». Dit betekent dat een commissie van onderzoek belast is met de opsporing van het gestelde feit. Om deze opdracht te kunnen uitvoeren, beschikt de commissie van onderzoek op grond van artikel 11, tweede lid, over de bevoegdheden van de Wet op de parlementaire enquête 2008 (hierna: Wpe). De commissie van onderzoek dient haar bevindingen neer te leggen in een verslag, dat wordt verzonden aan de afdelingen en waarover wordt beraadslaagd «als over een voorstel van wet» (artikel 13). De Kamer toetst vervolgens de aangeklaagde feiten aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang. Als de Kamer genoegzame gronden voor vervolging vindt, belast de Kamer de procureur-generaal bij de Hoge Raad met de vervolging van de minister of het Kamerlid.

De toepassing van deze procedure in de huidige tijd vergt enige aanpassing ervan. De procedure ziet bijvoorbeeld alleen op ministers. De Wmv is pas op een later moment op Kamerleden van toepassing, waarbij de Wmv niet in terminologie en procedure is aangepast. Ook wordt in de procedure gesproken van afdelingen van de Kamer. Deze organisatievorm is echter in de jaren zestig van de vorige eeuw afgeschaft. De procedure gaat er verder van uit dat bekend is wie de betrokken persoon is. Dit is een

eenvoudige zienswijze op de strafvordering. De procedure voorziet door deze zienswijze niet (direct) in de mogelijkheid van een onbekende verdachte: een mogelijkheid waar geen rekening mee is gehouden in de wetsgeschiedenis. Een ander punt waar deze procedure geen rekening mee heeft gehouden is de mogelijkheid dat het openbaar ministerie strafrechtelijk onderzoek doet waaruit naar voren komt dat het onderzochte strafbare feit mogelijk gepleegd is door een politieke ambtsdrager. Naar aanleiding van de bovenstaande punten is het noodzakelijk vast te stellen op welke wijze de Wmv-procedure toegepast kan worden op een wijze die recht doet aan de geest en systematiek van de Wmv.

De Wmv stelt dat geen aanklacht door de Kamer in behandeling wordt genomen tenzij door vijf leden schriftelijk en onder opgave van feiten ingediend. Het uitgangspunt dat een aanklacht door vijf leden moet worden gedaan is te zien als codificatie van de waarborg dat een lichtvaardige vervolging moet worden voorkomen. Ook wordt hiermee beoogd een startpunt te geven voor de procedure, waarmee conform artikel 16 van de Wmv de termijn van drie maanden gaat lopen. Bij de totstandkoming van de wet is overigens bewust gekozen voor een dergelijke korte termijn zodat er spoedig voor zowel de betrokken politieke ambtsdrager als voor de samenleving duidelijkheid bestaat over het gepleegde feit. Wanneer ervan wordt uitgegaan dat de aangifte bij de politie door de voorzitter van de CIVD in plaats is getreden van de aanklacht door vijf leden, leidt dit evenwel tot een probleem met de termijn die op grond van de Wmv geldt. De termijn in de wet is drie maanden, te rekenen vanaf het moment dat de aanklacht wordt ingediend. Wanneer de aangifte bij de politie, die plaatsvond op 13 maart 2014 als startdatum zou gelden, zou de termijn van drie maanden reeds zijn verlopen op 13 juni 2014. Dit kan niet beoogd zijn met deze aanname. Het voorkomen van lichtvaardige vervolging blijkt ook uit het feit dat personen buiten de Kamer geen aanklacht kunnen indienen. Wanneer iemand aangifte bij de politie wil doen van een ambtsmisdrijf, gepleegd door een politieke ambtsdrager, wordt deze persoon in de regel gewezen op de procedure van de Wmv.[30] Deze persoon kan vervolgens de zaak onder de aandacht van de Kamer brengen middels een brief.[31] Het is echter aan leden van de Kamer om vervolgens een aanklacht in te dienen, welke door vijf leden is ondertekend. Pas op het moment dat daadwerkelijk vijf leden een aanklacht indienen, begint de procedure van de Wmv. De aanklacht door vijf leden is te zien als een moment waarop de Kamer in kennis wordt gesteld van een mogelijk ambtsmisdrijf en zij deze in behandeling neemt. In casu kunnen de volgende momenten worden onderscheiden. Als eerste is er het moment dat het openbaar ministerie de Kamer informeert over een mogelijk ambtsmisdrijf. Als tweede is er het moment dat het Presidium de brief aan de Kamer verstuurt met daarin de overwegingen om te komen tot de instelling van een commissie van onderzoek. Wanneer de bedoeling van de wetgever achter de aanklacht door vijf leden wordt gebruikt in de onderhavige casus, is duidelijk dat het moment dat de brief van het Presidium wordt verzonden aan de Kamer geldt als startpunt van de procedure. Middels die brief wordt immers de Kamer in kennis gesteld van een mogelijk ambtsmisdrijf en wordt tevens een start gemaakt met de behandeling ervan. Het in kennis stellen van de

---

[30] Kamerstukken II, 2009/10, 32 173, nr. 2, bijlage rapport «Publiek geheim», bijlage 5, gespreksverslag mr. H.N. Brouwer

[31] De Kamer ontvangt vaker informatie van derden die daarbij verzoeken om Kamerleden dan wel bewindspersonen strafrechtelijk te vervolgen op grond van de Wmv, bijvoorbeeld het verzoek van derden om de toenmalige Minister-President te vervolgen vanwege de deelname van Nederland aan de oorlog in Irak.

Kamer van een mogelijk ambtsmisdrijf door het openbaar ministerie kan in deze redenering niet worden gezien als startpunt, aangezien er aan de zijde van de Kamer nog geen stappen worden gezet. De brief van het Presidium kan hiermee worden gezien als het voldoen aan het vereiste van de schriftelijke aanklacht door vijf leden. Daarenboven wordt erop gewezen dat met de brief van het Presidium – dat uit zeven leden bestaat-reeds materieelrechtelijk gezien wordt voldaan aan de eis van vijf leden.
In de bovenstaande uitleg wordt ervan uitgegaan dat de termijn van drie maanden, bedoeld in artikel 16, eerste lid, Wmv, is gestart op 12 november 2015.

In de procedure is tevens opgenomen dat de betrokken minister in kennis wordt gesteld van de indiening van de aanklacht. Dit vereiste is tevens goed te plaatsen in een tijd waarin nog geen data- en telecomverkeer was. Het was immers toen denkbaar dat betrokken ministers niet direct op de hoogte zouden zijn van een dergelijke aanklacht. In de huidige tijd is dit overbodig. Naast de mogelijkheid om de betrokken minister direct telefonisch in te lichten, kan ook via een ondertekende brief langs elektronische weg de minister geïnformeerd worden. Wanneer het een Kamerlid betreft, kan worden verondersteld dat deze direct op de hoogte is van een dergelijke aanklacht. Elk ingediend stuk bij de Kamer verschijnt immers vrijwel direct via de interne documentenstroom en op de website van de Kamer. Bovendien spelen ook hier de media een grote rol. Zij volgen de Kamer op de voet en zullen van een dergelijke aanklacht melding maken.

Het volgende vereiste, dat de Kamer in afdelingen overweegt de aanklacht in behandeling te nemen, kan gezien de huidige organisatievorm en werking van de Kamer niet worden vervuld. Wel kan worden gesteld dat aan de ratio achter dit vereiste, namelijk het bezien of de aanklacht voldoende is omschreven en er voldoende grond is voor nader onderzoek, wordt voldaan. De brief van het Presidium bevat immers overwegingen die ertoe hebben geleid om een commissie van onderzoek in te stellen. De Kamer heeft vervolgens feitelijk de mogelijkheid gehad om over de brief te spreken. Dit heeft zij niet gedaan. De Kamer heeft vervolgens ingestemd met de brief van het Presidium met daarin de overwegingen. Hiermee heeft de Kamer deze overwegingen overgenomen en is voldaan aan het vereiste van het overwegen van de aanklacht.
In de brief van het Presidium is aangegeven dat de taak van de commissie bestaat uit het onderzoeken of er genoegzame gronden voor vervolging zijn. Deze taak ligt echter conform artikel 18, tweede lid, Wmv bij de Kamer zelf. Zij komt tot deze gronden door de feiten uit het verslag van de commissie te toetsen aan het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang. Het belang van deze toetsing is groot. In een regulier strafrechtelijk onderzoek heeft de officier van justitie de mogelijkheid om het opportuniteitsbeginsel toe te passen. Het opportuniteitsbeginsel houdt in dat de officier van justitie kan afzien van vervolging op gronden ontleend aan het algemeen belang. Wanneer de Kamer overgaat tot het geven van een last, moet de procureur-generaal bij de Hoge Raad vervolgen. Deze verplichting volgt uit artikel 483, derde lid, Sv. Dit betekent ook dat, hoewel de procureur-generaal inzake de vervolging ambtsmisdrijven gepleegd door politieke ambtsdragers als bedoeld in artikel 119 Gw in plaats treedt van de officier van justitie, de procureur-generaal geen afweging toekomt op grond van het opportuniteitsbeginsel. Ook een technisch sepot door de procureur-generaal, waarbij een zaak wordt geseponeerd bijvoorbeeld omdat er te weinig bewijs is, is niet mogelijk. Het belang van de toetsing door de Kamer is hiermee evident.

Hoewel de Kamer niet toetst op grond van het opportuniteitsbeginsel zoals dit is geformuleerd in het Wetboek van Strafvordering, zijn de eerdergenoemde toetsingsgronden in de Wmv in te vullen langs de lijnen van het opportuniteitsbeginsel. Hoewel de wet deze bevoegdheid bij de Kamer neerlegt en niet bij een commissie van onderzoek, past de opdracht die de Kamer de commissie heeft gegeven bij de werkwijze die de Kamer thans heeft. De commissie kan derhalve onder andere op basis van de door haar opgedane kennis de Kamer een voorstel doen voor de invulling van artikel 18 Wmv, indien zij daartoe aanleiding ziet.

Volledigheidshalve wordt erop gewezen dat analoog met de vervolgingsbeslissing door het OM, de Kamer een vervolgingsbeslissing alleen kan nemen ten aanzien van een verdachte. Op grond van artikel 27 Sv kan als verdachte worden aangemerkt 'degene te wiens aanzien uit feiten of omstandigheden een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit voortvloeit'. Er moet in het kader van de vervolgingsbeslissing dan ook worden vastgesteld of er sprake is van feiten of omstandigheden die leiden tot een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit om te komen tot genoegzame gronden voor het geven van een last tot vervolging.

Op het werk van de commissie is de Wpe van toepassing verklaard in artikel 11, tweede lid, Wmv. Dit betekent dat niet alleen de bevoegdheden van de Wpe van toepassing zijn, maar alle bepalingen van de Wpe. Hierdoor moet de commissie bijvoorbeeld zich rekenschap geven van het proportionaliteitsvereiste dat is opgenomen in artikel 4, tweede lid, van de Wpe. De Wpe is echter naar geest en letter strijdig met de Wmv. De Wmv is immers een uitwerking van artikel 119 Gw, waarmee de wetgever heeft bedoeld het mogelijk te maken om de Tweede Kamer opsporingsonderzoek te laten doen waardoor leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen vervolgd kunnen worden. De Wpe kent echter een bepaling waardoor het onmogelijk wordt om informatie die met behulp van de Wpe is verzameld, te gebruiken in een strafrechtelijke procedure. Deze bepaling, artikel 30 Wpe, betreft een samenloopbepaling tussen enquêteonderzoek en andere procedures en luidt als volgt:

«*In een civielrechtelijke, strafrechtelijke, bestuursrechtelijk of tuchtrechtelijke procedure kunnen verklaringen en documenten die op vordering van de commissie zijn afgelegd onderscheidenlijk verstrekt, niet als bewijs worden gebruikt. Evenmin kan op zulke verklaringen en documenten een disciplinaire maatregel, een bestuurlijke sanctie of een bestuurlijke maatregel worden gebaseerd.*»

Dit houdt in dat wanneer een commissie van onderzoek verhoren onder ede houdt, de verslagen hiervan niet mogen worden gebruikt als bewijs in een strafrechtelijke procedure. Ook alle informatie die een commissie van onderzoek vordert op basis van de wet zou niet mogen worden gebruikt als bewijs.
Ook de medewerkingsplicht van de Wpe is problematisch. In de Wmv staat dat de betrokkene, de persoon tegen wie de aanklacht is ingediend, het recht heeft om niet te verschijnen voor de commissie van onderzoek. Ook bestaat voor de partner van deze persoon een familiaal verschoningsrecht. Naast deze waarborg in de Wmv moet ook rekening worden gehouden met artikel 6 EVRM die waarborgen voorschrijft voor een eerlijk proces. De genoemde waarborgen kunnen in casu moeilijk worden gegeven nu er geen verdachte is aan wie zij geboden kunnen worden en

de medewerkingsplicht van de Wpe hier deze waarborgen terzijde lijkt te schuiven.

Ook op andere vlakken is de toepassing van de Wpe problematisch in het kader van opsporingsonderzoek. In een regulier opsporingsonderzoek worden waarborgen gegeven voor de privacy van personen die betrokken zijn in dat onderzoek. De Wet justitiële en strafvorderlijke gegevens alsmede de Wet politiegegevens zijn uitwerkingen van de Wet bescherming persoonsgegevens en zorgen ervoor dat persoonsgegevens van in opsporingsonderzoek betrokken personen niet zomaar gedeeld en verwerkt kunnen worden. Bij het leveren van het dossier merkt het College van procureurs-generaal dan ook terecht op dat het gegevens betreft die naar hun aard vertrouwelijk zijn. Het kan niet zo zijn dat de waarborg die wordt gegeven aan personen in regulier opsporingsonderzoek hier niet gegeven kan worden. Dit zou zeer onwenselijk zijn. Het schenden van de privacy van betrokkenen zou in casu tot grote gevolgen voor deze personen kunnen leiden.

De strijdigheid tussen de Wpe en de Wmv kent in de onderhavige casus dus grote gevolgen voor het uitvoeren van het onderzoek door de commissie. De commissie heeft geconcludeerd dat zij niet anders kan dan in haar onderzoek de bepalingen van de Wpe toe te passen op een wijze die recht doet aan het (karakter van) strafrechtelijke onderzoek dat zij uitvoert op grond van de Wmv, waarbij ook de opdracht van de Kamer meeweegt, en tevens aan de bedoeling van de Wpe.
De commissie heeft in verband met de bovenstaande problematiek geconcludeerd dat het houden van verhoren onder ede geen begaanbare weg is. Daarom heeft ze besloten tot het houden van besloten voorgesprekken in plaats van het houden van verhoren onder ede. Voor deze gesprekken geldt geen medewerkingsplicht en bijstand van de betrokken persoon is gewoon mogelijk. Ook zijn de gesprekken geheim.
De openbaarheid van de onderzoeksinformatie in onder andere het verslag van de commissie moet door de geschetste strijdigheid tussen de wetten ook in aangepaste vorm plaatsvinden. Ten aanzien van de bescherming van de privacy van betrokkenen, is evident dat persoonsgegevens in regulier opsporingsonderzoek vertrouwelijk zijn en in beginsel ook binnen de kring van personen blijven die het onderzoek uitvoeren. De commissie overweegt dat de Wpe hier onbedoeld met zich mee zou kunnen brengen dat de waarborgen omtrent privacy kunnen worden geschonden. Zij neemt voorts de opdracht van de Kamer, zoals verwoord in de brief van het Presidium, in haar afweging mee. In de brief wordt de commissie gevraagd te bezien of het mogelijk is zonder kennisneming van namen tot een verantwoorde beslissing te komen. Deze opdracht van de Kamer ziet hiermee, gezien het feit dat de vervolgingsbeslissing bij de Kamer ligt, niet op het werk van de commissie, maar op de beslissing die de Kamer moet nemen. Voor het verifiëren van het onderzoek van de commissie op grond van de Wpe en het nemen van een verantwoorde beslissing in het kader van de procedure van de Wmv is het in casu niet noodzakelijk de namen van de betrokken personen te kennen nu er geen feiten of omstandigheden zijn gevonden die leiden tot een redelijk vermoeden van schuld aan een strafbaar feit.

7 Reflecties deskundigen op brief Presidium

Reflectie van de heer prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert, hoogleraar staatsrecht aan de Radboud Universiteit (22 november 2015)

Reflectie op de brief van het presidium van de Tweede Kamer van 12 november 2015 betreffende het instellen van een commissie van onderzoek

1. Algemeen

In de brief van 12 november 2015 (Kamerstukken II 2015/16, 34 340, nr. 1) schetst het presidium allereerst de gang van zaken die geleid heeft tot de conclusie dat een commissie van onderzoek moet worden ingesteld. Vermeld wordt dat het College van Procureurs-generaal aan de voorzitter van de Tweede Kamer heeft meegedeeld dat het openbaar ministerie (OM) de behandeling van de aangifte over het lekken van informatie uit een besloten vergadering van de Commissie IVD, waarvan aangifte is gedaan door de voorzitter van de commissie, zou overdragen aan het presidium van de Tweede Kamer. Het OM acht zich niet bevoegd tot het doen van een strafrechtelijk onderzoek, 'omdat het hier mogelijk een ambtsmisdrijf als bedoeld in artikel 119 Grondwet betreft'. Volgens de brief bepaalt artikel 119 Grondwet dat Kamerleden en bewindspersonen in eerste en enige instantie vervolgd worden door de Hoge Raad en dat de opdracht tot vervolging alleen gegeven kan worden door de regering of de Tweede Kamer. Het presidium wijst in zijn brief nog op de Wet ministeriële verantwoordelijkheid waarin de procedure geregeld is. Naar de opvatting van het presidium moet het wettelijke kader van deze wet worden gevolgd.

Bij deze passages uit de brief van het presidium kunnen, om het een en ander nader toe te lichten vanuit een staatsrechtelijk perspectief, enkele aanvullende kanttekeningen geplaatst worden. De regeling van ambtsmisdrijven is tamelijk complex, en in verschillende wettelijke regelingen verankerd.

Art. 119 Gw bepaalt dat de leden van de Staten-Generaal, de ministers en de staatssecretarissen wegens ambtsmisdrijven in die betrekkingen gepleegd, ook na hun aftreden, terecht staan voor de Hoge Raad. De opdracht tot vervolging wordt gegeven bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer. De Grondwet eist aldus een bijzondere rechtsgang ten aanzien van het plegen van bepaalde strafbare feiten door (onder meer) leden van de Staten-Generaal. Art. 119 Gw gaat er van uit dat de berechting van ambtsmisdrijven in eerste en enige aanleg geschiedt door de Hoge Raad. Over de vervolging zegt art. 119 Gw niets. Wel bepaalt art. 119 Gw dat slechts de regering of de Tweede Kamer een opdracht tot vervolging kan geven. De bijzondere procedure van art. 119 Gw gaat ver terug in onze constitutionele geschiedenis. Al in 1815 bepaalde de Grondwet dat leden van de Staten-Generaal wegens misdrijven in hun ambtsperiode begaan voor de Hoge Raad terecht stonden. Betrof het een ambtsmisdrijf, dan was toestemming van de Staten- Generaal vereist. De procedure kan, gezien haar oorsprong, geplaatst worden in het verlengde van de parlementaire immuniteit, een regeling die eveneens beoogt de zelfstandigheid en onafhankelijkheid van de Staten-Generaal (machtenscheiding) te waarborgen.

Bij de grondwetsherziening van 1848 beperkte de grondwetgever de procedure tot ambtsmisdrijven, waarbij tevens geregeld werd dat hetzij de Tweede Kamer, hetzij de regering een opdracht tot vervolging moet geven. Bij de grondwetsherziening van 1983 overwoog de regering in de toelichtende stukken dat het van belang was om de bijzondere regeling

inzake de berechting wegens ambtsmisdrijven te handhaven om de genoemde ambtsdragers te beschermen tegen lichtvaardige vervolging. De beslissing tot instelling van een vervolging ligt immers bij een bij uitstek politiek orgaan. De regeling waarborgt dat, indien de beslissing tot instelling van vervolging is genomen, deze inderdaad plaatsvindt. Zij draagt, gezien de berechting in een instantie, ertoe bij dat de betrokken ambtsdrager niet te lang het middelpunt van politieke opschudding is en het politieke leven niet al te lang wordt ontregeld (Kamerstukken II 1979/80, 16 164, nr. 3, p. 6–7, nr. 8, p. 1–3).
Art. 119 Gw regelt slechts de hoofdzaken van de procedure tot berechting van ambtsmisdrijven. De procedure is verder nogal verspreid vorm gegeven, namelijk in het Wetboek van Strafvordering (Sv), de Wet op de rechterlijke organisatie en in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid uit 1855. Welke misdrijven ambtsmisdrijven zijn, is daarnaast uit het Wetboek van Strafrecht (Sr) af te leiden.
Om met het laatste te beginnen, is van belang dat het Wetboek van Strafrecht in titel 28 boek II een opsomming geeft van algemene ambtsmisdrijven (waaronder het misdrijf van opzettelijke schending van de wet door een minister ex art. 355 Sr). Schending van een geheimhoudingsplicht valt niet onder deze categorie ambtsmisdrijven. Daarnaast kan echter ook in andere gevallen sprake zijn van een ambtsmisdrijf. Zo is de schending van een ambtsgeheim in de zin van art. 272 Sr naar gangbare opvattingen ook als een ambtsmisdrijf aan te duiden. Bovendien worden krachtens art. 483 Sv onder ambtsmisdrijven, waarvoor de bijzondere procedure van art. 119 Gw geldt, tevens begrepen 'strafbare feiten begaan onder een der verzwarende omstandigheden, zoals omschreven in art. 44 Sr'. Van een dergelijke verzwarende omstandigheid is onder meer sprake indien een ambtenaar door het begaan van een strafbaar feit een bijzondere ambtsplicht schendt. Leden van de Staten-Generaal zijn ambtenaar in de zin van het Wetboek van Strafrecht. Onder het schenden van een bijzondere ambtsplicht is te verstaan het handelen of nalaten van een ambtenaar dat in strijd is met de uit dat ambt in onderscheiding van andere ambten voortkomende verplichtingen.
Hoewel de regeling van de categorie ambtsmisdrijven op zichzelf niet erg helder en overzichtelijk is, kan uit het voorgaande wel afgeleid worden dat buiten twijfel is dat het opzettelijk schenden van een geheimhoudingsplicht door een lid der Staten-Generaal, in de onderhavige zaak in het kader van het verrichten van werkzaamheden in de besloten vaste Kamercommissie voor de inlichtingen- en veiligheidsdiensten, een ambtsmisdrijf oplevert in de zin van art. 119 Gw.
De procedure is in hoofdzaak, zoals het presidium terecht overweegt, vorm gegeven in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid 1855. Deze wet is er eigenlijk op gericht uitvoering te geven aan de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers, die bij de grondwetsherziening van 1840 in de Grondwet verankerd werd. De strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers houdt in essentie in dat ministers die opzettelijk de Grondwet of de wet schenden strafrechtelijk aansprakelijk ('verantwoordelijk') zijn. De wet ministeriële verantwoordelijkheid voorziet in de bijzondere procedure voor deze strafrechtelijke aansprakelijkheid.
De Wet ministeriële verantwoordelijkheid is echter ook van toepassing op leden van de Staten-Generaal die ambtsmisdrijven plegen. Dat volgt niet uit deze wet zelf, maar uit art. 483 lid 1 en lid 2 Sv: 'de artikelen 4–19 van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid zijn van overeenkomstige toepassing op alle ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen begaan door de in artikel 76 Wet op de rechterlijke organisatie opgenoemde personen'. Art. 76 Wet RO noemt de politieke ambtsdragers die ook genoemd worden in art. 119 Gw. En daarmee staat vast dat bij de berechting van

Kamerleden wegens ambtsmisdrijven dezelfde procedure gevolgd moet worden als bij ministers.
En om deze toelichting op de relevante wetsbepalingen voor ambtsmisdrijven volledig te maken: art. 76 Wet RO schrijft voor dat de Hoge Raad in een bijzondere samenstelling van 10 raadsheren oordeelt over ambtsmisdrijven van leden der Staten-Generaal. En op grond van art. 483 Sv en art. 111 Wet RO is de procureur-generaal bij de Hoge Raad belast met de vervolging van ambtsmisdrijven in de zin van art. 119 Gw.

2. Benoeming commissie van onderzoek

Het presidium geeft aan hoe het onderzoek op basis van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid moet worden uitgevoerd.
Terecht overweegt het presidium dat art. 7 van de wet (aanklacht indienen door vijf leden) geen toepassing vindt. Hetzelfde geldt voor art. 8, dat er van uit gaat dat de 'Afdeelingen' eerst de aanklacht overwegen en dan verslag uitbrengen aan de Kamer. Hieruit blijkt dat de regeling nogal gedateerd is. Zij gaat nog uit van 'Afdeelingen', een structuur die bij de herziening van het Reglement van orde in de jaren zestig van de vorige eeuw definitief is afgeschaft.
Art. 9 van de wet bepaalt dat de Kamer 'in volle vergadering' een commissie van onderzoek instelt. Daarop is de brief van het presidium gericht.
Verder verwijst het presidium nog naar enkele bepalingen uit de wet betreffende de wijze van uitvoering van het onderzoek. Art. 11 lid 1 geeft goed aan wat de taak is van de commissie: 'het opsporen en verzamelen van alle bescheiden, inlichtingen en bewijzen, die tot opheldering van feiten, in de aanklagt vermeld, kunnen leiden'. Een aanklacht, zoals vervat in art 7, ontbreekt weliswaar, maar in plaats daarvan kan de brief van het presidium en de documentatie van de zijde van het OM als uitgangspunt van het onderzoek dienen. Van belang is daarnaast dat de commissie van onderzoek dezelfde bevoegdheden heeft als een enquêtecommissie (art. 11 lid 2).
Art. 13 regelt dat de commissie van onderzoek haar werkzaamheden afrondt met een verslag.
Van bijzonder belang is nog dat de Tweede Kamer vervolgens op grond van art. 18 een besluit moet nemen om al of niet een opdracht te geven tot vervolging. De Kamer toetst de aangeklaagde feiten aan het recht, de redelijkheid en billijkheid, en het staatsbelang. Dat laatste brengt het bijzondere karakter van procedure tot uitdrukking. De Tweede Kamer kan op politieke gronden, ontleend aan het staatsbelang, afzien van vervolging.
Art. 16 geeft tenslotte nog een termijn van drie maanden waarbinnen de Kamer een besluit moet nemen. Anders vervalt de aanklacht. In dit geval ontbreekt weliswaar een aanklacht, maar zou de datum van de brief van het presidium als startpunt kunnen gelden.

3. Reikwijdte van het onderzoek

Volgens het presidium ligt het in de rede dat de commissie van onderzoek gebruik maakt van de bevindingen uit het onderzoek van het OM. Tevens is het presidium van mening dat de reikwijdte van het onderzoek zo beperkt mogelijk moet blijven, maar anderzijds wel voldoende moet zijn om tot een verantwoorde beslissing te komen. Het presidium adviseert de commissie te bezien of ook zonder kennisneming van de namen tot een verantwoorde beslissing kan worden gekomen. Tevens overweegt het

presidium om in goed overleg met het OM en het College van Procureurs-generaal invulling te geven aan de eisen van het onderzoek.
Twee kanttekeningen kunnen hierbij geplaatst worden. In de grondwettelijk en wettelijk verankerde procedure is als uitgangspunt gekozen dat niet de gangbare autoriteiten van het OM bevoegd zijn om een onderzoek in te stellen, maar de Kamer zelf. Dat betekent, denk ik, dat de commissie van onderzoek zoveel mogelijk zelfstandig het onderzoek ter hand neemt. Het kan, denk ik, niet de bedoeling zijn dat de facto in overleg of in samenwerking met het OM dit onderzoek wordt uitgevoerd. Ook al is voor het eerst sprake van toepassing van de procedure, zoals het presidium overweegt, de onderzoeksopdracht ligt bij de commissie van onderzoek, niet bij het OM of het College van procureurs-generaal.
Daarnaast kan ten slotte nog opgemerkt worden dat de procedure ziet op de beoordeling van de vraag of – in casu – leden van de Staten-Generaal in aanmerking komen voor berechting bij de Hoge Raad wegens ambtsmisdrijven. Het ligt voor de hand dat de commissie van onderzoek zo nodig kennis neemt van de namen van personen, van wie het vermoeden bestaat dat zij zich mogelijkerwijs schuldig hebben gemaakt aan schending van hun geheimhoudingsplicht in de zin van art. 272 Sr, voor zover het betreft de werkzaamheden voor de Commissie IVD, waarop de aangifte van 2014 betrekking had.

Prof. mr. P.P.T. Bovend'Eert (Paul)

Reflectie van de heer prof. dr. E.M.H. Hirsch Ballin, hoogleraar Nederlands en Europees constitutioneel recht aan de Tilburg University en hoogleraar rechten van de mens aan de Universiteit van Amsterdam (23 november 2015)

Met deze notitie voldoe ik aan het verzoek van de op 17 november 2015 door de Tweede Kamer ingestelde commissie van onderzoek om opmerkingen te maken bij de brief van het presidium van 12 november 2015 (34 340, nr. 1).

1. Artikel 483, tweede lid, van het Wetboek van Strafvordering verklaart de Wet ministeriële verantwoordelijkheid van 1855 van overeenkomstige toepassing op de in artikel 76 Wet r.o. opgenoemde personen, onder wie leden van de Staten-Generaal, terzake van ambtsmisdrijven en -overtredingen. Voor de definitie van deze delicten verwijst artikel 76 Wet r.o. naar artikel 44 Sr. Daarin wordt het begrip «ambtenaar» gebruikt, dat in art. 84 aldus wordt gedefinieerd dat het ook leden van vertegenwoordigende lichamen omvat.

2. Berechting geschiedt in deze gevallen op vordering van de procureur-generaal van de Hoge Raad in eerste en enige aanleg door de Hoge Raad, in de ongewone formatie van tien raadsheren. Bij de bekrachtiging van het IVBP heeft het Koninkrijk der Nederlanden een voorbehoud gemaakt voor de berechting van ambtsmisdrijven ten aanzien van de eis van artikel 14, vijfde lid. Dit luidt: «Everyone convicted of a crime shall have the right to his conviction and sentence being reviewed by a higher tribunal according to law.»

3. Artikel 485 Sv. geeft een verdere uitbreiding aan deze bijzondere procedure door te bepalen dat «mede-verdachten van dengene die voor den Hoogen Raad terechtstaat» voor hetzelfde college plaatsheeft. In de wet van 1855 is niets bepaald over die medeverdachten: blijkbaar moet de PG bij de Hoge Raad bepalen of die er zijn en hen in dat geval ook vervolgen.

4. Mij lijkt dat er discussie kan ontstaan of het voorbehoud bij artikel 14, vijfde lid, IVBP ook het ontbreken van hoger beroep «dekt» indien deze medeverdachten zelf geen verdachten van ambtsmisdrijven of -overtredingen in de zin van artikel 44 Sr. zijn, d.w.z. indien op hen de strafverzwarende grond niet van toepassing is. Mogelijk zal dan door hen worden bepleit dat artikel 485 Sv. op grond van artikel 94 Gw. buiten toepassing moet worden gelaten.

5. De wet van 1855 lijkt een vrij simpele voorstelling van het constateren van strafbare feiten te weerspiegelen. Heden ten dage omvat de opsporing en vervolging een reeks van formele en informele beslismomenten, inclusief de mogelijkheid om op gronden aan het algemeen belang ontleend al dan niet voorwaardelijk van vervolging c.q. verdere vervolging af te zien (artikel 167 en 242 Sv.).

6. In de brief van het presidium wordt gesteld dat artikel 7 van de Wet van 1855 «niet van toepassing» is, omdat de voorzitter van de Commissie IVD aangifte heeft gedaan. Waarop deze stelling berust, is mij niet aanstonds duidelijk. Artikel 7 stelt – gelezen in verbinding met art. 483 Sv. en artikel 76 Wet r.o. – drie eisen: indiening van de

aanklacht door een vijftal Kamerleden, gericht zijn van die aanklacht tegen een bepaalde ambtsdrager, en «opgave der feiten».

7. Doordat de Kamer een besluit heeft genomen zonder dat er een aanklacht tegen een of meer bepaalde Kamerleden voorligt, maar – als ik het goed begrijp – tegen een of meer nog te identificeren Kamerleden, is de juiste toepassing van artikel 12 moeilijk. Deze bepaling houdt in dat de betrokken ambtsdrager (het artikel spreekt van de minister, maar bij overeenkomstige toepassing geldt deze bepaling ook voor het betrokken kamerlid) desgewenst wordt gehoord, maar niet verplicht kan worden te verschijnen. Deze bepaling kan worden gelezen als een waarborg van het fundamentele recht dat niemand verplicht kan worden zichzelf strafrechtelijk te belasten.

8. De onbepaaldheid tegen wie de aanklacht gericht is, lijkt mij – tegen de achtergrond van dit fundamentele recht – een beperkende factor voor de commissie van onderzoek. Met toepassing van de Wet op de parlementaire enquête ingevolge artikel 11, tweede lid, heeft de commissie verstrekkende onderzoeksbevoegdheden. Zij kan getuigen en deskundigen onder ede horen, «om gewichtige redenen» desgewenst in besloten zitting (artikel 12 van de Wet op de parlementaire enquête 2008). Onder die getuigen kan zich de persoon bevinden tegen wie de aanklacht gericht is, maar die als verdachte niet verplicht is tot antwoorden en in vrijheid zich moet kunnen verklaren (artikel 29, eerste lid, Sv.). De commissie zal zich over de strafvorderlijke aspecten wellicht nader willen laten voorlichten en willen overwegen om die reden aan elke getuige die ook een potentiële verdachte is, de cautie van artikel 29, tweede lid, Sv. te geven.

9. De commissie van onderzoek is niet belast met het vaststellen van de schuld van een verdachte. Weliswaar heeft zij tot taak «bescheiden, inlichtingen en bewijzen» op te sporen die tot opheldering van de in de aanklacht vermelde feiten kunnen leiden (artikel 11, eerste lid), maar als zij kan en mag niet alvast het werk van de Hoge Raad doen. Dat zou bovendien afdoen aan de mogelijkheid van een eerlijke, onvooringenomen berechting zoals onder andere door artikel 6 EVRM wordt vereist.

10. Wat is dan wel de taak van de commissie? Ik ontleen daarvoor twee criteria aan de wet van 1855:
   a. de commissie moet beoordelen of de aanklacht «genoegzaam toegelicht» is en over de feiten waarop dit oordeel berust, rapporteren (artikel 13, eerste lid);
   b. de commissie moet de Tweede Kamer in staat stellen de «aangeklaagde feiten» te toetsen aan «het regt, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang» en dan besluiten of zij «genoegzame gronden tot vervolging» vindt (artikel 18, eerste en tweede lid).

   Artikel 18, eerste lid, laat ruimte voor enigerlei afweging van belangen. De combinatie van de artikelen 13 en 18 maakt duidelijk dat de commissie niet verplicht is – als zij daarvoor al de middelen zou hebben – tot een eindoordeel over andere Kamerleden te komen. Dat is ook hier aan de onafhankelijke rechter. Het in acht nemen van deze beperkingen inzake de taak van de commissie is essentieel om te verzekeren dat een eventuele vervolging zal

voldoen aan de vereisten van een eerlijke rechtsgang in de zin van (onder andere) artikel 6 EVRM.

E.M.H. Hirsch Ballin

Reflectie van de heer mr. dr. E. Sikkema, universitair docent strafrecht aan de Universiteit Utrecht (22 november 2015)

Strafvervolging van een Tweede Kamerlid ter zake van een ambtsmisdrijf
Een reflectie naar aanleiding van de brief van het Presidium van de Tweede Kamer van 12 november jl. vanuit een strafrechtelijke invalshoek

Inleiding
Deze notitie beoogt tegemoet te komen aan een verzoek van de Commissie van Onderzoek van de Tweede Kamer, ingesteld naar aanleiding van het lekken van informatie uit een besloten vergadering van de Commissie IVD. Het verzoek, zoals geformuleerd in het e-mailbericht van dhr. Berck van vrijdag 20 november jl., behelst een schriftelijke reflectie vanuit straf- en staatsrechtelijke invalshoek op de brief van het Presidium van de Tweede Kamer van 12 november jl. en op de in de brief beschreven procedures zoals bedoeld in de Wet ministeriële verantwoordelijkheid (Wmv).

Gelet op mijn expertise heb ik mij in deze notitie vooral beperkt tot de strafrechtelijke invalshoek. Voor wat betreft de (staatsrechtelijke) inhoud van de procedure van de Wmv kan ik verwijzen naar de publicaties van o.a. Broeksteeg en Elzinga over dit onderwerp (zie de voetnoten bij deze notitie). Mede daartoe genoodzaakt door de beperkte tijd die mij ter beschikking stond heb ik mij gericht op de achtergrond, de ratio en de inhoud van de bijzondere procedure voor de vervolging van ministers, staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal ter zake van ambtsmisdrijven, zoals geregeld in de Grondwet, de Wet op de Rechterlijke Organisatie (RO) en het Wetboek van Strafvordering (Sv). De inhoud van deze notitie is voor een belangrijk deel ontleend aan een eerdere publicatie over dit onderwerp van mijn hand ('Hoge bomen vangen (nog) geen wind. Strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers, vervolgbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen en de positie van de minister van Justitie', in: Keulen, B.F., Knigge, G., Wolswijk, H.D. (eds.), Pet af. Liber Amicorum D.H. de Jong, 2007, pp. 411 – 439). Daarbij is een en ander aangevuld en geactualiseerd aan de hand van de concrete situatie die zich thans voordoet. Waar gesproken wordt over 'ministers' worden mede '(Tweede) Kamerleden' bedoeld, tenzij anders is aangegeven.

Deze notitie omvat (wellicht ten overvloede) ook enige beschouwingen over de wenselijkheid van de wijze waarop de huidige procedure geregeld is en de vraag of aanpassing daarvan in de rede zou liggen. Deze vragen zijn wellicht niet rechtstreeks van belang in het licht van het verzoek zoals dat door de Commissie van Onderzoek is gedaan. Niettemin denk ik dat deze beschouwingen mede richtinggevend kunnen zijn voor de wijze waarop de Commissie zijn taak invulling kan geven. Ook lijkt het mij denkbaar dat het onderhavige geval meer in algemene zin aanleiding kan geven tot een heroverweging van de huidige procedure, waartoe ik bij deze graag een aanzet geef.

Strafrechtelijke aansprakelijkheid van leden van de Staten-Generaal

Een bijzondere procedure

Al in de Grondwet van 1814 werd tot uitdrukking gebracht dat ministers en andere hoge ambtsdragers zich wegens ambtsmisdrijven moeten verantwoorden voor de Hoge Raad. Vervolging was echter alleen mogelijk na uitdrukkelijk verlof van de Staten-Generaal. Ook de kennisneming en beoordeling van *commune* delicten 'gedurende den tijd hunner functiën begaan' was aan de Hoge Raad opgedragen, zij het dat hier geen verlof van de Staten-Generaal vereist was. In de Grondwet van 1848 werd het noodzakelijke verlof vervangen door een opdracht tot vervolging, hetzij van Koningswege, hetzij vanwege de Tweede Kamer. Van commune misdrijven werd niet langer gerept, zodat de berechting van zulke gewone delicten niet langer aan de Hoge Raad was voorbehouden.[1] Daarmee was het 'forum privilegiatum' voortaan beperkt tot de ambtsmisdrijven.[2]
De strafvervolging van ministers is dus vanouds omgeven met waarborgen: enerzijds een verplichte betrokkenheid van de volksvertegenwoordiging of de Kroon bij de vervolgingsbeslissing en anderzijds de aanwijzing van de hoogste rechter als oordelende instantie.[3] Als een minister in zijn betrekking een *ambtsmisdrijf* heeft gepleegd, bijvoorbeeld als hij zich heeft laten omkopen, is de bijzondere procedure van de Wet ministeriële verantwoordelijkheid van 1855 (WMV) van toepassing.[4]
Vervolging kan alleen plaatsvinden na een opdracht tot vervolging bij koninklijk besluit of bij een besluit van de Tweede Kamer. Deze procedure geldt ook voor een minister na zijn aftreden en strekt zich tevens uit tot staatssecretarissen en leden van de Staten-Generaal (art. 119 Gw). De procureur-generaal (P-G) bij de Hoge Raad is belast met de vervolging. Is er eenmaal een last tot vervolging gegeven, dan *moet* de P-G onmiddellijk tot vervolging overgaan. Het opportuniteitsbeginsel, op grond waarvan het OM normaliter van vervolging kan afzien, geldt hier dus niet. De betreffende belangenafweging is reeds door de Kroon of de Tweede Kamer gemaakt. De berechting geschiedt in eerste en laatste aanleg door de Hoge Raad als 'forum privilegiatum', die met tien raadsheren oordeelt. De bijzondere regeling heeft mede betrekking op medeverdachten in dezelfde zaak, die zelf geen minister (enzovoort) zijn.[5]

Art. 76 Wet RO en art. 483 lid 2 Sv breiden de werking van de procedure uit door deze van overeenkomstige toepassing te verklaren op alle *ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen*, begaan door de betreffende ambtsdragers. De ambtsdelicten zijn geregeld in Titel XXVIII van Boek II (Ambtsmisdrijven) en Titel VIII van Boek III (Ambtsovertredingen) van het wetboek van strafrecht. Het gaat onder meer om verduistering van geld of bewijsstukken (art. 359 Sr en art. 361 Sr), omkoping (art. 362 Sr en art. 363 Sr), dwang door misbruik van gezag (art. 365 Sr), knevelarij (art. 366 Sr) en het openbaren van geheime regeringsbescheiden (art. 463 Sr). Een gemeenschappelijk kenmerk van deze delicten is dat de ambtelijke

---

1 J.L.W. Broeksteeg, E. Sikkema & H.G. Warmelink, 'Strafrechtelijke aansprakelijkheid van ministers: ruime verantwoordelijkheid, beperkte vervolgbaarheid', *NJB* 2000, p. 966.
2 D.J. Elzinga, 'Over de Hoge Raad als «Forum Privilegiatum» voor parlementariërs en bewindslieden', *TvO* 1985, p. 424.
3 Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000, p. 966.
4 Wet van 22 april 1855, *Stb.* 1855, 33.
5 Zie art. 119 Gw, art. 76 Wet RO, art. 111 lid 2 sub a Wet RO, art. 7 Sv, art. 483 Sv en art. 485 Sv. Zie voor een uitgebreide bespreking van de procedure J.L.W. Broeksteeg, *Verantwoordelijkheid en aansprakelijkheid in het staatsrecht* (diss. Groningen), Deventer: Kluwer 2004, p. 123 e.v.

hoedanigheid van de pleger een bestanddeel is. Dat wil zeggen dat deze delicten naar hun wettelijke omschrijving slechts kunnen worden gepleegd door een 'ambtenaar' (algemene ambtsdelicten) of door een specifieke categorie ambtenaren (bijzondere ambtsdelicten), bijvoorbeeld ministers (art. 355 Sr en art. 356 Sr). Het doel van de strafbaarstelling van de ambtsdelicten is de bescherming van het publiek tegen misbruik van overheidsgezag en het bevorderen van (het publieke vertrouwen in) de onkreukbaarheid van dat gezag.[6] Leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen moeten in strafrechtelijke zin als 'ambtenaren' worden beschouwd. Voor Kamerleden volgt dit uit art. 84 lid 1 Sr, waarin leden van algemeen vertegenwoordigende organen uitdrukkelijk onder ambtenaren worden begrepen.[7]
Onder ambtsmisdrijven en ambtsovertredingen worden hier begrepen strafbare feiten begaan onder één van de *strafverzwarende omstandigheden van art. 44 Sr* (art. 76 lid 2 Wet RO en art. 483 lid 2 Sv). Dat wil zeggen dat de procedure ook van toepassing is op 'gewone' (commune) misdrijven, als daardoor een bijzondere ambtsplicht wordt geschonden of als daarbij gebruik wordt gemaakt van macht, gelegenheid of middel door het ambt geschonken. Dit komt er per saldo op neer dat de regeling geldt voor alle misdrijven die een minister, staatssecretaris of kamerlid begaat in de uitoefening van zijn functie. De wettelijke strafverzwaringsgrond van art. 44 Sr kent namelijk een zeer ruime en weinig specifieke omschrijving en is in de rechtspraak ook nog eens ruim uitgelegd. Slechts als het misdrijf geen (enkel) verband houdt met de hoedanigheid van minister (enzovoort) blijft het artikel buiten toepassing.[8] Indien een kamerlid bijvoorbeeld zijn neveninkomsten niet opgeeft aan de belastingdienst en daarmee valsheid in geschrift pleegt, is het de vraag of er sprake is van een schending van een bijzondere ambtsplicht in de zin van art. 44 Sr. Bovend'Eert pleit in dit verband voor een strikte toepassing van de regeling, aangezien de argumenten voor de bijzondere procedure – zoals de bescherming tegen lichtvaardige vervolging – evenzeer gelden in dit soort gevallen.[9] Als een minister bijvoorbeeld een verkeersmisdrijf pleegt met zijn dienstauto, zal de bijzondere procedure alleen gelden voor zover die auto in het concrete geval als een door het ambt geschonken 'middel' kan worden gezien.[10] Rijdt hij daarentegen toevallig in zijn eigen (privé-)voertuig, dan kan hij steeds op de normale wijze door de officier van justitie worden vervolgd. De vraag of de bijzondere procedure van toepassing is kan dus in een concreet geval soms moeilijk te beantwoorden zijn en het criterium kan tot enigszins willekeurige resultaten leiden.
Het misdrijf van art. 272 Sr kan mijns inziens (deels) worden gezien als een ambtsmisdrijf, voor zover het geheimen betreft die men uit hoofde van *ambt* verplicht is te bewaren. Bovendien acht ik toepassing van art. 44 Sr in combinatie met art. 272 Sr geenszins uitgesloten, nu een strafverzwaring gerechtvaardigd kan worden geacht voor zover het een ambtsgeheim (en geen beroepsgeheim) betreft. In die gevallen wordt door dit

[6] Zie voor een uitgebreide bespreking van het wettelijke stelsel van ambtsdelicten Sikkema 2005, p. 109 e.v.
[7] Zie voor een uitgebreide bespreking van het strafrechtelijke ambtenarenbegrip Sikkema 2005, p. 23 e.v.
[8] De Jong 2005, p. 272–273. Zie voor een uitgebreide bespreking van art. 44 Sr Sikkema 2005, p. 83 e.v.
[9] P.P.T. Bovend'Eert, 'Kamerlid en ambtsmisdrijven', *NJB* 1991, p. 1666–1667. Zie ook P.P.T. Bovend'Eert, 'Kamerlid en ambtsmisdrijven (II)', *NJB* 1992, p. 824–825; P.P.T. Bovend'Eert, 'Ambtsmisdrijven in de affaire Margarita?', *NJB* 2003, p. 674–675.
[10] Vgl. A.L. Melai, M.S. Groenhuijsen e.a., *Het wetboek van strafvordering* (losbl.), Deventer: Kluwer, aant. 5 bij art. 483; C.P.M. Cleiren & J.F. Nijboer (red.), *Tekst & Commentaar Strafvordering*, Deventer: Kluwer 2009, aant. 3 bij art. 483.

misdrijf immers (ook) het publieke vertrouwen in de integriteit van de overheid aangetast. Om deze redenen is de procedure van de Wmv naar mijn mening inderdaad toepasselijk als een lid van de Staten-Generaal verdacht wordt van schending van een ambtsgeheim.

De ratio van de regeling

In het kader van de grondwetsherziening van 1983 zijn door de regering verschillende argumenten aangevoerd voor het handhaven van het voorschrift van art. 119 Gw. De regeling beschermt de bedoelde ambtsdragers tegen lichtvaardige vervolging. Indien de beslissing tot vervolging eenmaal is genomen, waarborgt de regeling dat deze ook daadwerkelijk plaatsvindt. De berechting in één instantie draagt ertoe bij dat de betrokken ambtsdrager niet te lang het middelpunt van politieke opschudding blijft. Met een vervolging op initiatief van regering of Tweede Kamer – bij uitstek politieke organen – zou ten slotte recht worden gedaan aan het in sterke mate politieke karakter van de beoordeling van de draagwijdte en inhoud van ambtsmisdrijven.[11]

'Volgens de regering moet een beslissing die vergaande politieke gevolgen kan hebben, van misdaden met een politiek karakter, begaan door politieke figuren, ook op politiek niveau worden genomen'.[12]

Verderop in deze notitie zullen bij dit politieke karakter van de ambtsmisdrijven kanttekeningen worden geplaatst.
Binnen de ratio legis vallen twee factoren te onderkennen die ten opzichte van elkaar in tegengestelde richting lijken te wijzen. Enerzijds gaat het zoals gezegd om de *bescherming tegen lichtvaardige of misplaatste vervolgingen*, die slechts op 'politieke afkeer' berusten. Het OM mag niet op eigen gezag vervolgen, maar slechts nadat daartoe op hoog niveau is besloten en voor zover het feit in de last tot vervolging is omschreven. Anderzijds werd juist ook beoogd zoveel mogelijk te *voorkomen dat personen op grond van hun (hoge) positie minder kans lopen dan een ander om vervolgd, berecht en veroordeeld te worden*. De vervolging van een ambtsdrager wegens een ambtsmisdrijf mag niet stuklopen op 'misplaatste schroom' van het OM.[13] Bovendien moet het niet mogelijk zijn dat iemand op grond van zijn positie – in het bijzonder zijn juridische gezag of feitelijke macht over het OM – zijn strafvervolging tegenhoudt.[14]
Aldus kan worden begrepen dat de regering en de Tweede Kamer elk een zelfstandige bevoegdheid hebben om vervolging te gelasten, dat het OM na een gegeven last verplicht is om te vervolgen en dat de hoogste leden van de staande en zittende magistratuur met de vervolging en berechting belast zijn. De gedachte is kennelijk dat de 'gewone' officier van justitie en rechter wellicht niet bestand zouden zijn tegen ongewenste pressie en dus soms niet op hun taak zouden zijn berekend. Volgens respectievelijk Bos en De Jong is dat een 'gevaarlijk' en 'bedenkelijk' uitgangspunt.[15]
Van het argument dat deze politieke ambtsdragers beschermd moeten worden tegen lichtvaardige vervolging gaat volgens Elzinga heden ten

---

[11] Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000, p. 968–969; D.J. Elzinga, 'De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid', in: D.J. Elzinga (red.), *Ministeriële verantwoordelijkheid in Nederland*, Zwolle: W.E.J. Tjeenk Willink 1994, p. 74–75; S.N. Vlaar, 'De strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid', *TvO* 1985, p. 290.
[12] Broeksteeg 2004, p. 147.
[13] Vlaar 1985, p. 290.
[14] Vgl. Melai/Groenhuijsen e.a., aant. 4 bij artt. 482–485.
[15] J.T.K. Bos, 'Vervolging en opsporing door de P.-G.', *NJB* 1976, p. 591–592; De Jong 2005, p. 274–275.

dage weinig overtuigingskracht uit. De onafhankelijkheid van de rechterlijke macht is immers boven twijfel verheven.[16] Volgens Bovend'Eert staat daarentegen buiten kijf dat ministers bescherming verdienen tegen lichtvaardige vervolging. Deze auteur benadrukt naar aanleiding van de zogenaamde 'affaire Margarita' het belang van handhaving van de bijzondere procedure, hoewel hij zich afvraagt of deze in alle opzichten (met name waar het de rol van de Tweede Kamer en de regering betreft) gelukkig is.[17] Ook in dit opzicht moeten OM en rechter naar mijn mening echter in staat worden geacht om weerstand te bieden aan een dergelijke druk vanuit de samenleving.[18]
Voorts is het de vraag waarom juist ministers en Kamerleden beschermd moeten worden tegen lichtvaardige vervolging. Moet niet voor iedereen gelden dat men niet te lichtvaardig wordt vervolgd? Een strafvervolging van een minister zou wellicht ingrijpende consequenties kunnen hebben, maar dat geldt voor veel meer functionarissen. Volgens De Jong heeft hier het gelijkheidsbeginsel te gelden. Het argument dat voorkomen moet worden dat bepaalde politieke ambtsdragers in verband met hun positie ongestraft misdrijven zouden kunnen plegen, spreekt De Jong meer aan. De volgende vraag is dan hoe men de vervolgende en berechtende organen voor bijzondere gevallen afdoende garanties tegen ongewenste pressie kan bieden. In dit verband acht De Jong het minder geslaagd om de P-G bij de Hoge Raad te belasten met de vervolging en de Hoge Raad met de berechting in eerste en enige aanleg.[19] Op de laatstgenoemde aspecten van de regeling zal ik in het onderstaande nog nader ingaan.

Bezwaren tegen de geldende regeling

De verhouding tot de politieke verantwoordelijkheid

De bijzondere procedure van de Wmv is (tot op heden) nog nooit toegepast. Daarvoor zijn verschillende verklaringen denkbaar. Het kan te maken hebben met de onkreukbaarheid van de Nederlandse ministers. Ook zou de reden kunnen liggen in de politieke cultuur en de partijpolitieke verhoudingen.[20] Het is echter ook mogelijk dat het fenomeen van de strafrechtelijke verantwoordelijkheid als zodanig hiervoor mede verantwoordelijk is. Historisch gezien is de strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers vooral een opstapje geweest naar de invoering van een alomvattende politieke verantwoordelijkheid in 1848. Conflicten tussen Kamer en regering over (ongrondwettig of onrechtmatig) handelen van ministers zijn sindsdien steeds opnieuw via de politieke weg afgewikkeld. Aangezien dit punt vooral ziet op de positie van ministers (en niet op die van leden van de Staten-Generaal), laat ik dit hier verder rusten.

---

16 Elzinga 1985, p. 426; Elzinga 1994, p. 75.
17 Bovend'Eert 2003, p. 675. In de genoemde affaire werd namens prinses Margarita en de heer De Roy van Zuydewijn aangifte gedaan tegen – onder andere – voormalig minister-president Kok en voormalig minister van Binnenlandse Zaken en Koninkrijksrelaties De Vries ter zake van een aantal mogelijke strafbare feiten.
18 In verband met de vervolgbaarheid van publiekrechtelijke rechtspersonen is door Corstens het volgende opgemerkt: 'Het is niet uitgesloten dat indien in concrete gevallen op goede gronden wordt geseponeerd of het niet tot een veroordeling komt, de gram van de samenleving zich tegen rechter en openbaar ministerie keert. Rechter en openbaar ministerie zullen in die gevallen helder moeten verwoorden op welke gronden zij tot die beslissingen zijn gekomen. Het is in de gegeven omstandigheden aan te bevelen die uitdaging aan te gaan en dit risico te lopen. (...) Daarbij moet moed en niet angst de drijfveer zijn' (G.J.M. Corstens, 'Vervolgbaarheid van de overheid', *NJB* 2002, p. 1049).
19 De Jong 2005, p. 274–275.
20 Broeksteeg 2004, p. 167.

Het politieke karakter van de ambtsdelicten

Voor zover het in art. 355 Sr en art. 356 Sr gaat om typisch politiek-bestuurlijke gedragingen, is het wellicht wel te billijken dat bij de vervolgingsbeslissing een rol is weggelegd voor een politiek orgaan. Juist de normen die thans in de genoemde wetsartikelen zijn opgenomen vormden destijds de aanleiding om de Kamer hier een rol toe te bedelen.[21] Vooral deze delicten zijn politiek van karakter en vergen een meer politieke interpretatie van wet en Grondwet. Volgens Elzinga is het daarom wenselijk dat politieke organen hier in zekere mate zeggenschap hebben over de vraag of een politieke ambtsdrager conform wet of Grondwet heeft gehandeld.[22] De Tweede Kamer moet een eventuele vervolging beoordelen op grond van het recht, de billijkheid, de zedelijkheid en het staatsbelang. Deze afweging heeft dus (mede) een politiek karakter.[23] De toepasselijkheid van deze procedure was aanvankelijk (in de WMV van 1855) dan ook beperkt tot de misdrijven van de huidige artikelen 355 en 356 Sr. Op andere door ministers gepleegde (ambts)misdrijven – en op strafbare feiten begaan door parlementariërs – bleven de gewone regels van strafvordering van toepassing. In 1886 is de gelding van de procedure echter – zonder nadere motivering – uitgebreid tot alle overige ambtsdelicten van ministers *en die van parlementariërs*. De exclusief voor ministers bedoelde regeling met betrekking tot strafbare handelingen met bijzondere politieke aspecten, kreeg aldus plotseling een veel ruimere reikwijdte.[24] Daarmee is de koppeling losgelaten tussen de ruime strafrechtelijke verantwoordelijkheid van ministers enerzijds, en de procedurele bescherming tegen lichtvaardige vervolging anderzijds. De andere ambtsdelicten hebben echter geen uitgesproken 'politiek' karakter en zijn veel meer zuiver strafrechtelijk van aard.[25] Dat blijkt alleen al uit het feit dat deze delicten niet alleen door politieke ambtsdragers kunnen worden gepleegd, maar ook door alle andere ambtenaren. Wat is er 'politiek' aan het gedrag van de minister die zich laat omkopen (art. 362 Sr en art. 363 Sr) of die geld verduistert (art. 359 Sr)?

'[W]aarom eigenlijk zou een politiek ambtsdrager deze procedurele bescherming moeten genieten voor elk misdrijf en elke overtreding die op enigerlei wijze in verband staat met de uitoefening van de functie?'

Het systeem getuigt van weinig vertrouwen in het vermogen van het OM om de opportuniteit van een strafvervolging ter zake van een ambtsmisdrijf te beoordelen. Op basis van zijn specifieke expertise en ervaring moet de officier van justitie naar mijn mening – beter dan de Tweede Kamer – in staat worden geacht de wenselijkheid en de kans van slagen van een vervolging te beoordelen. In plaats van politieke overwegingen zouden dan juridische criteria (rechtmatigheid) een grotere rol krijgen. Zoals hierboven bleek lijkt het echter juist de bedoeling te zijn dat de afweging door de Tweede Kamer van andere aard is dan die door het OM.[26] Daar staat tegenover dat het OM op grond van art. 167 lid 2 Sv van vervolging kan afzien op 'gronden aan het algemeen belang ontleend'. Dat criterium biedt alle ruimte om rekening te houden met het belang van

---

[21] De Wijkersclooth & Simonis 2004, p. 678.
[22] Elzinga 1985, p. 427. Elzinga noemt ook nog art. 463 Sr en art. 44 Sr als delicten met politieke elementen.
[23] Broeksteeg 2004, p. 144.
[24] Elzinga 1985, p. 425 en p. 428; Elzinga 1994, p. 72 en p. 75–77.
[25] Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000, p. 968–969; Broeksteeg 2004, p. 151.
[26] Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000, p. 968–969. Zie ook Broeksteeg 2004, p. 340.

bestuurlijke slagvaardigheid en het uitgangspunt dat ministers niet lichtvaardig vervolgd moeten worden.

De betrokkenheid van de Tweede Kamer en de Kroon

Ook de inrichting van de procedure heeft ongetwijfeld bijgedragen aan het uitblijven van vervolgingen. De procedure maakt het buitengewoon lastig – zo niet onmogelijk – om ministers, staatssecretarissen en Kamerleden met succes voor ambtsdelicten te vervolgen; in feite genieten zij in zoverre strafrechtelijke immuniteit.[27] Ook als men instemt met het uitgangspunt dat ministers niet lichtvaardig in strafrechtelijke procedures moeten worden betrokken, kan men zich afvragen of de procedurevoorschriften niet te veel bescherming bieden.
Door de betrokkenheid van de Tweede Kamer en de Kroon gaan politieke overwegingen een rol spelen bij de vervolgingsbeslissing. Voor de bescherming van bewindslieden kan deze politieke invloed zowel positieve als negatieve consequenties hebben. Enerzijds kan de Kamer de betrokken minister om politieke redenen (zoals het coalitiebelang) de hand boven het hoofd houden; anderzijds kan een minister in een bepaalde kwestie juist als zondebok worden geofferd. Dit terwijl vanuit een strafrechtelijk oogpunt objectiviteit juist gewenst is.[28] Met die gewenste objectiviteit lijkt bijvoorbeeld moeilijk verenigbaar dat de medeondertekening van een zittende collega-minister vereist is, als de Kroon het besluit tot vervolging van een minister neemt.[29] Volgens sommigen zou het principieel juister zijn om de beslissing tot vervolging van leden van de Staten-Generaal bij uitsluiting in handen van de Kamer zelf te leggen. De regering was hier echter tegen, aangezien de mogelijkheid zou bestaan dat de Tweede Kamer als gevolg van een misplaatst teveel aan collegialiteit niet tot vervolging overgaat.[30] Kennelijk gaat men er van uit dat deze misplaatste loyaliteit geen rol speelt binnen een partij of een coalitie.[31] Daarmee wordt naar mijn mening miskend dat dezelfde overwegingen van belang kunnen zijn bij het besluit van de *regering* om een minister of een kamerlid niet te vervolgen, of bij het besluit van de meerderheid van de Kamer om een *minister* niet te vervolgen.
Door Vlaar is terecht betoogd dat politieke neutraliteit hier een eerste vereiste is. Een vervolging die is ingegeven door (partij)politieke overwegingen is volgens deze auteur pas echt een 'lichtvaardige vervolging' te noemen.

'Een merkwaardige paradox lijkt het dan ook, dat waar het Openbaar Ministerie in sommige gevallen niet in staat moet worden geacht de benodigde politieke neutraliteit op te brengen, bij uitstek politieke organen als regering en parlement dat wel worden geacht'.

Vlaar betwijfelt of het in de huidige politieke verhoudingen überhaupt mogelijk zou zijn dat de Kamer een minister, die lid van een coalitiepartij is, aanklaagt. 'Men zal snel geneigd zijn om een minister omwille van de coalitie of uit partijloyaliteit te sauveren'.[32] Ook Elzinga erkent dat de

---

[27] De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 678.
[28] Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000, p. 968–969; Broeksteeg 2004, p. 150–152.
[29] Vgl. Broeksteeg 2004, p. 142.
[30] Broeksteeg 2004, p. 146–147.
[31] Vlaar 1985, p. 291.
[32] Vlaar 1985, p. 290.

zeggenschap van de politieke organen ertoe kan leiden dat gerechtvaardigde vervolgingen achterwege blijven.[33]
Verder is wel opgemerkt dat regering en parlement onervaren zijn in de uitoefening van deze strafrechtelijke taak, hetgeen tot 'fouten' kan leiden.[34] Het is met andere woorden de vraag in hoeverre de Kamer geschikt is om strafrechtelijke taken uit te voeren, nu de strafrechtelijke expertise en ervaring van het OM bij de Kamer niet of in veel mindere mate aanwezig zijn.[35] Vlaar en Bos komen beiden tot de conclusie dat het initiatief tot vervolging 'gewoon' bij het OM zou moeten liggen. De regering was echter van mening dat de gebruikelijke instanties niet met de vervolging van politieke ambtsdragers belast moeten worden, omdat in zulke zaken van allerlei zijden grote druk kan worden uitgeoefend. Als voorbeeld wordt genoemd de mogelijkheid dat een officier van justitie de minister van Justitie, aan wie hij ondergeschikt is, zou moeten vervolgen.[36] Hier wordt mogelijk een reëel probleem aan de orde gesteld, maar uit het bovenstaande blijkt naar mijn mening dat de oplossing daarvoor in elk geval niet moet worden gezocht in het belasten van politieke organen met de beslissing tot vervolging.

Berechting door de Hoge Raad en vervolging door de P-G bij de Hoge Raad

Tot slot kunnen vraagtekens worden geplaatst bij de berechting in eerste en laatste instantie door de Hoge Raad en bij de vervolging door de P-G bij de Hoge Raad. Een berechting door de hoogste rechter zal wellicht juist bijdragen aan de politieke en maatschappelijke commotie die de regeling wil voorkomen. Het ontbreken van hoger beroep kan bovendien moeilijk als een 'privilege' worden gezien.[37] Eventuele fouten kunnen niet in een (nog) hogere aanleg worden gecorrigeerd. Zowel art. 14 lid 5 IVBPR als art. 2 van het Zevende Protocol bij het EVRM garanderen de verdachte het recht op berechting in twee instanties. Nederland heeft bij de ratificatie van het IVBPR speciaal met het oog op het forum privilegiatum op dit punt een voorbehoud gemaakt, maar De Jong vraagt zich af hoe lang dit in internationaal verband is vol te houden.[38] Wat betreft de aanwijzing van de Hoge Raad als bevoegde instantie kan tot slot nog worden opgemerkt dat de cassatierechter strikt genomen onervaren is als het gaat om feitenvaststelling; het optreden als feitenrechter behoort niet tot zijn normale takenpakket.[39]
Een ambtsdrager die een ambtsmisdrijf heeft begaan, mag zijn vervolging en berechting niet kunnen ontlopen door druk uit te oefenen op het OM. In de huidige procedure is dit risico uitgesloten, doordat de P-G bij de Hoge Raad niet de bevoegdheid heeft om te seponeren en hij niet kan worden ontslagen.[40] Het argument om de P-G bij de Hoge Raad met de

---

[33] Elzinga denkt echter dat een evident ambtsmisdrijf niet snel buiten een vervolgingsprocedure zal kunnen blijven, aangezien de politiek zeer kritisch wordt gevolgd door pers en publieke opinie; Elzinga 1985, p. 426–427; Elzinga 1994, p. 75. Vgl. Melai/Groenhuijsen e.a., aant. 4 bij artt. 482–485.
[34] Bos 1976, p. 592.
[35] Broeksteeg 2004, p. 151.
[36] Broeksteeg 2004, p. 149.
[37] Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000, p. 969.
[38] De Jong 2005, p. 275. Zie ook de noten van Van Veen onder HR 6 december 1985, *NJ* 1986, 244 en HR 27 oktober 1989, *NJ* 1990, 108. Het Zevende Protocol is voor Nederland nog niet in werking getreden en bovendien maakt het uitzonderingen mogelijk voor gevallen waarin de betrokkene in eerste aanleg wordt berecht door het hoogste gerecht; zie De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 676 en Melai/Groenhuijsen e.a., aant. 8 bij art. 484.
[39] De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 676.
[40] Broeksteeg 2004, p. 154.

vervolging te belasten was diens onafhankelijkheid ten opzichte van de politiek.[41] Gelet op deze waarborgen tegen pressie van buitenaf is er op het eerste gezicht zeker wat te zeggen voor het toekennen van een rol aan de P-G bij de vervolging van ministers. Een dergelijke constructie zou kunnen garanderen dat politieke overwegingen geen rol spelen bij de vervolgingsbeslissing.[42] Deze mogelijkheid past echter alleen in een systeem waarin de berechting door de Hoge Raad als forum privilegiatum plaatsvindt. Het zou immers vreemd zijn als de P-G bij de Hoge Raad een zaak zou aanbrengen bij een gewone rechtbank.[43] Bovendien is het parket van de P-G bij de Hoge Raad in organisatorische zin niet toegerust voor opsporing en vervolging en beschikt het ook niet over de daartoe benodigde wettelijke bevoegdheden. 'Hoe moet de P-G bij de HR opsporen?'[44] De wet bevat hierover geen specifieke bepalingen en er bestaat in de literatuur dan ook veel onduidelijkheid over de vraag of de P-G een zelfstandige opsporingsbevoegdheid heeft.[45] Tot slot hebben De Wijkerslooth en Simonis er op gewezen dat de noodzaak om de vervolging van bewindslieden bij het reguliere OM weg te houden sinds de wijziging van de Wet RO in 1999 veel minder groot is geworden. De wijze waarop de aanwijzingsbevoegdheid van de minister van Justitie in art. 127 en art. 128 Wet RO vorm heeft gekregen kan een nuttige waarborg bieden tegen ongewenste politieke bemoeienis. De Staten-Generaal wordt zo spoedig mogelijk op de hoogte gesteld van een voorgenomen aanwijzing en van de zienswijze van het College van procureurs-generaal.[46] Meer in het algemeen wordt bij het geven van aanwijzingen terughoudendheid betracht en beschikt het OM over een zekere mate van zelfstandigheid.[47] Op grond van dit alles ben ik van mening dat de vervolging van ministers aan het 'gewone' OM kan worden overgelaten.[48] Wél is het de vraag of de bedoelde waarborgen voldoende zijn om iedere schijn van politieke bemoeienis te voorkomen.

Balans

De gehele regeling inzake de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid is onbevredigend en zou naar mijn mening moeten worden afgeschaft.[49] In het bijzonder komen uit het voorgaande de volgende conclusies naar voren:

- De bijzondere procedure van de Wmv beoogt ministers en Kamerleden te beschermen tegen lichtvaardige vervolging, maar biedt zoveel bescherming dat vervolging van deze functionarissen ter zake van ambtsdelicten in de praktijk vrijwel onmogelijk is. Daarmee wordt de andere doelstelling van de regeling – voorkomen dat ministers vanwege hun positie ongestraft misdrijven kunnen plegen in de uitoefening van hun functie – ondermijnd.
- Het is onwenselijk dat de vervolgingsbeslissing wordt genomen door politieke organen (de Tweede Kamer of de Kroon). Daardoor gaan

[41] De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 677. Zie ook Elzinga 1994, p. 76.
[42] Vgl. Bovend'Eert 2003, p. 675.
[43] Broeksteeg 2004, p. 340–341.
[44] Noot Van Veen onder HR 6 december 1985, *NJ* 1986, 244.
[45] Vgl. Melai/Groenhuijsen e.a., aant. 7 bij art. 483.
[46] De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 673–678.
[47] Broeksteeg 2004, p. 341.
[48] In dezelfde zin De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 678.
[49] Dat is overigens geen revolutionair voorstel; het sluit aan op aanbevelingen die in eerdere literatuur zijn gedaan. Vgl. de noot van Van Veen onder HR 6 december 1985, *NJ* 1986, 244; Broeksteeg, Sikkema & Warmelink 2000; Broeksteeg 2004. De Wijkerslooth en Simonis pleiten voor de (her)invoering van een verlofstelsel, waarin vervolging plaatsvindt door het reguliere OM na verlof van de Kamer.

politieke overwegingen hier een rol spelen, terwijl deze beslissing zich juist zou moeten kenmerken door objectiviteit en politieke neutraliteit. Het gevaar bestaat dat vervolging achterwege blijft als gevolg van misplaatste collegialiteit of loyaliteit aan partij of coalitie. Het initiatief tot vervolging zou daarom 'gewoon' bij het OM moeten liggen.

- Berechting in eerste en laatste instantie door de Hoge Raad kan moeilijk als een privilege worden gezien, onder meer omdat de mogelijkheid van hoger beroep ontbreekt.
- De P-G bij de Hoge Raad beschikt wettelijk en organisatorisch niet over adequate mogelijkheden tot opsporing en vervolging. De vraag op welke (andere) wijze het OM dan eventueel beschermd zou moeten worden tegen ongewenste (politieke) pressie verdient nadere aandacht.

Het afschaffen van de procedure is overigens geen sinecure: dit vereist immers een grondwetswijziging. Art. 119 Gw zal moeten worden aangepast of geschrapt.[50] Indien een grondwetswijzing in de (politieke) praktijk niet haalbaar blijkt te zijn, zou de reikwijdte van de regeling naar mijn mening in elk geval moeten worden beperkt tot hetgeen grondwettelijk gezien strikt noodzakelijk is: de vervolging van leden van de Staten-Generaal, ministers en staatssecretarissen wegens ambtsmisdrijven. Met het oog op de rechtsgelijkheid zou de inbreuk op het normale stelsel van strafvordering zo klein mogelijk moeten worden gehouden. De uitbreiding tot ambtsovertredingen en tot strafbare feiten begaan onder de in art. 44 Sr omschreven omstandigheden (art. 76 Wet RO en art. 483 lid 2 Sv) zou daarom moeten vervallen, evenals de uitbreiding tot medeverdachten (art. 485 Sv).

Men kan zich nog afvragen of van 'het afschaffen van de strafrechtelijke ministeriële verantwoordelijkheid' niet een verkeerd signaal zal uitgaan.[51] Hier moet echter worden bedacht dat de bijzondere procedure van art. 119 Gw die verantwoordelijkheid niet *creëert*, maar de vervolgbaarheid juist *beperkt* ten opzichte van de normale situatie waarin het OM alle strafbare feiten kan vervolgen. Het is die 'bevoorrechte' positie die zou moeten vervallen, waarbij het zoals gezegd overigens de vraag is of het in alle gevallen echt een 'privilege' betreft (bijvoorbeeld in verband met het ontbreken van hoger beroep).

Utrecht, 22 november 2015

[50] Bovend'Eert 2003, p. 675; Broeksteeg 2004, p. 342; De Wijkerslooth & Simonis 2004, p. 678.
[51] Vgl. Vlaar 1985, p. 291.